

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

LES TRIUMVIRS CAPITAUX

DROIT INTERNATIONAL

LES EMPRUNTS D'ÉTAT

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le Samedi 14 Avril 1894 à 2 heures 1/2

PAR

Nicolas E. POLITIS

Lauréat de la Faculté (1890, 1891) et du Concours général (1891)
Ancien élève diplômé de l'Ecole des Sciences politiques.

Président : M. RENAULT, professeur.
Suffragants { MM. BEAUREGARD, professeur.
GIRARD, professeur.
CHENON, agrégé.

PARIS

A. DURAND ET PEDONE-LAURIEL, ÉDITEURS

LIBRAIRES DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

A. PEDONE, SUCCESSEUR

13, RUE SOUFFLOT, 13

1894

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

LES TRIUMVIRS CAPITAUX

DROIT INTERNATIONAL

LES EMPRUNTS D'ÉTAT
EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le Samedi 14 Avril 1894 à 2 heures 1/2

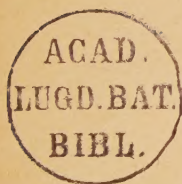
PAR

Nicolas E. POLITIS

Lauréat de la Faculté (1890, 1894) et du Concours général (1891)
Ancien élève diplômé de l'Ecole des Sciences politiques.

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants { MM. BEAUREGARD, professeur.
GIRARD, professeur.
CHENON, agrégé.



PARIS

A. DURAND ET PEDONE-LAURIEL, ÉDITEURS

LIBRAIRES DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

A. PEDONE, SUCCESSEUR

13, RUE SOUFFLOT, 13

1894

ΤΟΙΣ ΠΕΦΙΛΗΜΕΝΟΙΣ ΜΟΙ ΓΟΝΕΥΣΙ
ΣΤΟΡΓΗΣ ΚΑΙ ΑΠΕΙΡΟΥ ΕΥΓΝΩΜΟΣΥΝΗΣ
ΤΕΚΜΗΡΙΟΝ ΕΛΑΧΙΣΤΟΝ

INTRODUCTION.

L'étude des institutions publiques d'un peuple offre des intérêts multiples et divers ; c'est par elle qu'on apprend de quelle manière ce peuple a vécu dans les différentes phases de son histoire, c'est par elle qu'on connaît le degré de sa civilisation et l'esprit de ses mœurs. La connaissance précise de ces institutions, nous donne la mesure de l'éducation politique et sociale des sociétés aujourd'hui disparues. Elle nous permet aussi, de comprendre leur législation privée, en saisir la portée, et en apprécier la valeur.

Le droit public, qui comprend l'examen de l'ensemble de ces institutions, devrait être l'introduction nécessaire à l'étude du droit privé. Aussi est-on étonné, en constatant combien les jurisconsultes qui ont étudié le droit romain, ont négligé l'étude du droit public de cette grande cité qui fut Rome. Sauf quelques rares exceptions, on peut dire que le droit public des Romains, n'a fait d'objet d'études suivies, et n'a donné naissance à des ouvrages spéciaux, que dans le courant de ce siècle, et

particulièrement en Allemagne, où l'on paraît s'être fait une spécialité de cette branche du droit ; c'est aux nombreux savants de ce pays que nous devons aujourd'hui une littérature abondante et remarquable, sur la vie publique et les institutions romaines. Pour notre compte nous avons tiré très grand profit de ces études, pour notre modeste travail.

Mais pour connaître l'ensemble, il faut d'abord étudier les parties qui le composent. Pour apprendre le droit public des Romains il faut approfondir, chacun de ses détails, il faut prendre une à une les institutions romaines, et l'étudier sous tous les rapports. C'est ce que nous avons fait, pour une institution secondaire, qui n'offre de l'intérêt que par rapport à l'ensemble, mais nous nous estimerons heureux, si nous avons réussi de jeter quelque lumière sur ce détail du droit public romain. Ce travail porte sur une petite magistrature qui a existé à Rome pendant près de cinq siècles, avec des attributions touchant au droit criminel, et à la procédure civile, connue sous le nom de triumvirs capitaux.

Nous avons procédé à cette étude, par l'examen des sources et l'analyse des textes qui en parlent, guidé en cela, par les ouvrages des jurisconsultes allemands. Comme pour toute autre magistrature, il a fallu étudier d'abord les règles d'après lesquel-

les notre magistrature fut établie et a vécu, puis nous avons examiné les différentes fonctions dont elle était investie. Dans le cadre limité que nous nous sommes tracé, rentrait une loi, du sixième siècle de la fondation de la ville, portant le nom de loi Papiria ; ce plébiscite d'un intérêt social et juridique assez considérable, a arrêté spécialement notre attention, aussi avons-nous jugé utile d'en présenter un commentaire complet et détaillé.

CHAPITRE I.

LA MAGISTRATURE.

§ 1. — Caractère.

Les triumvirs capitaux nous apparaissent comme une magistrature créée pour décharger d'autres magistrats préexistants, dont la compétence devenue trop lourde à cause des nouveaux services de la cité, était en disproportion avec leur activité. Toutes les fois que les attributions d'un magistrat romain excédaient ses forces, on lui permettait de se donner, ou on lui nommait un auxiliaire, pour se partager la besogne. Cet auxiliaire, simple délégué du magistrat à l'origine, devenait peu à peu, un des rouages nécessaires de l'administration, si bien que tôt ou tard, il devenait, de provisoire qu'il était, permanent, et prenait place parmi les magistrats. Ceci arriva pour la plupart des magistratures romaines, d'une façon tellement régulière et méthodique, qu'on peut dire, sans craindre d'être taxé d'inexactitude ou d'exagération, que les magistra-

tures multiples de l'État, dérivaienl les unes des autres, comme les ramifications d'un même et seul tout, qui était le pouvoir ; on pourrait, en remontant de la plus récente à celles qui l'ont précédée, arriver sans difficulté à l'autorité première et unique, qui fut celle du roi.

Ceci arriva, notamment, pour notre magistrature. Créée d'abord pour aider le magistrat chargé de la police et la sûreté de la ville pendant la nuit, elle ne le fut, qu'à titre provisoire et tout à fait exceptionnel. Comme les Romains étaient un peuple essentiellement conservateur, ce qui n'était qu'exceptionnel et provisoire resta, et devint même régulier et permanent ; on continua donc à nommer trois hommes chargés de la police de nuit, et bientôt on les rangea parmi les magistrats. Mais ce qui est particulier en la matière, et mérite d'être signalé, c'est que d'autres magistrats désirant se décharger d'une partie de leurs fonctions, le firent en les déléguant aux triumvirs, de telle sorte qu'on ne peut pas dire, qu'ils soient les auxiliaires de tel ou tel magistrat seulement ; et si l'on envisage leur compétence au moment où elle a atteint son maximum, c'est-à-dire à la fin du sixième siècle de la ville, on voit qu'ils sont des magistrats auxiliaires du préteur, des questeurs, des édiles, et même des consuls. Seulement, ce qui les a toujours caractéri-

sés, c'est qu'ils n'ont eu, à toutes les époques, quelque multiples qu'eussent été leurs attributions, qu'une compétence d'emprunt, aux divers magistrats que nous venons de mentionner, et par conséquent, ils étaient soumis à chacun d'eux, dans la mesure dans laquelle, ils lui avaient emprunté ses fonctions.

Ces différentes attributions, ils les perdirent, comme ils les acquirent, à savoir une à une, soit par la transformation complète de telle institution, soit par la création de nouveaux magistrats qui les ont remplacés.

§ 2. — Origine.

Voyons plus spécialement comment cette magistrature s'est présentée pour la première fois, et examinons dans quelles circonstances, elle s'est développée et a pris rang parmi les magistratures permanentes.

L'origine des triumvirs capitaux est discutée et quelque peu obscure. Un texte (1) d'une autorité douteuse, nous dit qu'à l'occasion de l'invasion des Gaulois à Rome, c'est-à-dire vers l'an 365 U. C. on nomma certains employés à qui on avait délégué le soin de veiller, pendant la nuit, à la sûreté de la

1. Lydus, *de magist.* I, 50.

cité. Quoique des auteurs fort considérables, comme Becker et Zumpt (1) n'attribuent aucune valeur à ce document, et le citent seulement pour mémoire, nous pensons qu'on peut voir là, un essai timide d'organisation de notre magistrature, nous y trouverions la première phase de toute magistrature comme cela a été dit dans le paragraphe précédent. Et ceci est d'autant plus vraisemblable, que, comme le remarque Zumpt lui-même, d'après une loi Valeria-Horatia de 306 U. C. les consuls devaient nommer accidentellement des sénateurs pour les aider, au service des incendies et de la police de la cité, toutes les fois que cela serait nécessaire. Ce que Lydus nous dit pour 365 U. C. ne serait que l'application d'une disposition légale antérieure, les consuls s'étant trouvés dans une situation difficile ont senti la nécessité de se nommer des auxiliaires. Tout cela est bien vraisemblable, et très conforme aux idées romaines, pourquoi dès lors ne point l'admettre ? Ainsi donc, mais sans pouvoir l'affirmer d'une façon décisive, les triumvirs nous apparaissent dès les premières années du IV^e siècle de Rome, comme des auxiliaires des consuls pour le service des incendies et de la police, choisis pour les cas graves et parmi

1. Becker, *Handbuch der Röm. Alterth.*, t. 2, II^e partie, p. 362 ; Zumpt, *Das Crim. recht der Röm. Rep.*, t. 1, II^e partie, p. 123.

les sénateurs, mais n'ayant pas encore le caractère de magistrats.

Pour une époque postérieure, nous trouvons un autre texte (1) qui parle du triumvirat (2). La date de ce texte doit être l'an 450 U. C. parce qu'il est question de Cn. Flavius édile curule à cette époque. T. Liverapporte que, d'après un autre auteur, Licinius Macer, ce Cn. Flavius avait, avant l'édilité, c'est-à-dire avant 450 U. C., exercé deux triumvirats, dont un le nôtre. Il en résulte que notre magistrature était connue, et en vigueur avant 450, mais pas encore comme magistrature permanente. On a pourtant mis en doute l'autorité de ce texte (3). Si jusqu'ici

1. Tite-Live, IX, 46.

2. Le texte cité de Tite-Live, parle des triumvirs nocturnes, mais nous verrons qu'ils sont les mêmes que les triumvirs capitaux (voy. p. 71 *infra*).

3. Mommsen (*Röm Staatsrecht*, t. 2. 1^{re} partie, 3^e édit. p. 594, n° 4 (traduct. Girard, t. IV, p. 302, n° 2), donne en effet ce texte comme suspect, et cela pour deux motifs, d'abord parce qu'un autre texte de T.-Live (Epit. l. XI), place la création des triumvirs en 465 U.C., puis, parce que Macer donne ce triumvirat comme une magistrature, tandis qu'en réalité il n'a été considéré comme tel qu'au VI^e siècle de Rome. Le premier motif peut encore être écarté, en disant qu'il a pu y avoir, même avant 465, des triumvirs, extraordinairement, mais quant au second, il reste irréfutable. Macer, en effet, étant d'une autorité contestable, particulièrement pour les institutions républicaines avant le V^e siècle, ne doit pas être pris, ici, en considération. Néanmoins nous pensons que vraie ou fausse, l'allégation de Macer sur le fait de Cn. Flavius,

l'existence des triumvirs peut faire l'objet d'un doute, on peut affirmer, de la façon la plus catégorique, leur existence pour la seconde moitié du V^e siècle de la ville. Un texte (1), en effet, en nous parlant d'eux, nous dit : *triumviri capitales tunc primum creati sunt*. Ce texte doit se placer vers l'an 465 U. C. entre le triomphe de Curius Dentatus en 464, et la dictature de Hortensius en 467. Donc, à partir de ce moment les triumvirs existent certainement. Seulement le sens de cette phrase de T.-Live n'est pas aussi clair qu'il en a l'air ; elle peut signifier que les triumvirs capitaux, ont été créés en 465 pour la première fois, tandis qu'avant cette année ils n'ont jamais existé ; elle peut indiquer que c'est vers cette époque que ces triumvirs, choisis avant par les magistrats, dont ils avaient une partie des fonctions, furent élus par le peuple ; mais elle peut vouloir dire enfin que c'est alors pour la première fois que les triumvirs, simples auxiliaires avant, devinrent auxiliaires permanents sans être encore des véritables magistrats. La première opinion doit être écartée, car, nous avons le sentiment que ces hommes exis-

suffit pour prouver avant 465 l'existence du triumvirat (Comp. Zumpt. *op. cit.* t. 1, 2^e partie, p. 122).

1. T.-Live Epit. l. XI. Il y est question de Curius Dentatus, dictateur pour la première fois en 464, et du 4^e traité de paix avec les Samnites.

taient avant 465, le texte de T.-Live (IX, 46), que nous avons commenté, suffit pour prouver à nos yeux leur antériorité. Nous repoussons également la deuxième explication parce que la modification dans le mode de nomination, n'a été apportée que par la loi Papiria ; c'est en effet cette loi, qui a transféré au peuple l'élection des triumvirs, si l'on place cette réforme en 465, alors la première disposition de la loi Papiria se trouve sans aucun sens, ce qui serait illogique. Zumpt pourtant a prétendu que l'élection des triumvirs a été attribuée aux comices par tribus en 465, mais nous croyons que son opinion est insoutenable (1). Il reste la troisième opinion, qui nous paraît la plus plausible ; c'est, en effet, le seul sens que le texte peut avoir, puisque les triumvirs existaient, comme nous l'avons vu, bien avant 465, et puisque leur élection par le peuple, ne date que depuis la loi Papiria, que peut signifier la phrase de T.-Live, si ce n'est, que les triumvirs devinrent alors, permanents de temporaires qu'ils étaient ? Le mot *creare*, qu'on a tout lieu de croire comme employé dans son sens technique, nous indique qu'une loi a dû intervenir, ou bien un ordre émanant d'une autorité compétente comme le peuple, le dictateur ou le consul, pour opérer cette réforme (2).

1. Zumpt *op. cit.* p. 122-3. La même opinion partage Lange, *Röm. Alterth.* t. 1, p. 651.

2. Mommsen, *loc. cit.* p. 594, n° 5 (trad. Girard, t. IV, p.

Il y a pourtant un texte de Pomponius (1) qui paraît contraire au texte de T.-Live que nous venons d'étudier; la conciliation a été depuis longtemps donnée. Le jurisconsulte, dans un long fragment au Digeste donne une sorte d'énumération des magistrats romains, et après avoir parlé du préteur pérégrin, il ajoute dans le § 30 *Eodem tempore et... triumviri capitales...* Il semblerait donc, que notre magistrature n'aurait vu le jour qu'après la création du préteur pérégrin, et comme nous savons (2) que la date de cette dernière est l'an 512 U. C., les triumvirs capitales n'auraient existé qu'après. Il paraît évident que Pomponius, est en contradiction avec T.-Live, mais comment concilier ces deux textes? si l'on prend le fragment du jurisconsulte à la lettre on doit reconnaître qu'il se trompe, car même pour d'autres magistratures le fragment en question se trouve en contradiction avec des vérités prouvées, ainsi par exemple, pour les décemvirs, d'après cette loi, il faudrait placer la date de leur création après celle de la création du préteur pérégrin, tandis que tout le monde admet, que les textes nous en démontrent l'existence

302, n° 3), pense également qu'une loi a dû être nécessaire ici.

1. L. 1, T. II, *Orig. juris. frag.* 2 § 30. Digeste.

2. Voyez pour la fixation de cette date Mommsen, *Droit public romain*, traduction Girard, t. 3, p. 224, n° 4.

deux siècles auparavant (vers l'an 305) (1). Il y a mieux encore, on a pu dire que le fragment n'est pas erroné, mais il est mal rédigé, et en effet, dit Rupertus (2), l'adverbe *deinde* du § 29 ne se rapporte pas au préteur pérégrin, mais au préteur urbain; la mention du préteur pérégrin dans le § 28 ne serait pas relative au temps, mais aux fonctions des deux préteurs. Le sens en serait donc, que quelque temps après la création de la préture urbaine (387 U. C.) (3), on créa les autres magistrats dont il est question dans les §§ 29 et 30, et puis en même temps qu'eux (*eodem tempore*), on nomma les triumvirs capitaux; ainsi on finit par concilier les deux textes. Cette opinion nous paraît fort logique, et ne trouvant rien à lui reprocher, nous l'acceptons volontiers.

Depuis leur origine jusqu'à l'époque où nous sommes arrivé, avec l'affermissement des triumvirs au pouvoir, et en quelque sorte parallèlement à celui-ci, leur compétence allait toujours grossissant, et s'élargissant. Nous les avons vus apparaître comme des simples auxiliaires temporaires, en matière de police, dans les cas difficiles et rares, peu à peu, ils devin-

1. Voy. Accarias, *Précis de dr. romain*, t. 2. p. 817, n° 2, 4^e édit.

2. *Ad. Pomp. Enchirid.* 2, 16 p. 134 cité par Huschke. *Incerti auctoris, mag.* p. 105.

3. Voy. pour cette date Mommsen, *trad. franç.*, Girard, t. 3. p. 221 texte et note 1.

rent les employés exclusifs, ou à peu près, du service de la sûreté, puis on leur attribua successivement l'inspection des prisons, la surveillance des exécutions capitales, et, à une époque incertaine, ils furent les délégués des questeurs en matière de juridiction pénale, avec, peut-être, une compétence propre dans des limites étroites.

Leur évolution se compléta, par une loi du sixième siècle de la ville, la loi Papiria (1), qui établit l'élection des triumvirs par le peuple, et leur donna une nouvelle compétence en matière civile. A ce moment-là, notre magistrature est classée parmi les magistratures proprement dites, et permanentes. Aussi est-ce bien à cette époque, que nous nous placerons, la plupart du temps, pour étudier les triumvirs; c'est à partir de ce moment et durant un siècle environ que les triumvirs ont eu à exercer leur maximum de compétence; après la fin du VII^e siècle de la ville, et surtout à partir de l'établissement de l'Empire, on leur enleva successivement une à une toutes leurs attributions, jusqu'au moment où ils disparurent complètement.

1. Cette loi fera l'objet d'observations détaillées, à propos de l'étude du mode d'élection de notre magistrature, et celle de ses fonctions civiles. Ce n'est qu'à ce moment que nous pourrons, avec quelque clarté, étudier la question de la date de la loi, qui présente quelque difficulté (voy. p. 24 et s. et 98 et s., *infra*).

§ 3. — Dénominations

Comme il y avait plusieurs triumvirats à Rome (1), il convient d'examiner comment on distinguait le nôtre des autres, par quelles qualifications ou dénominations.

Leur titre officiel paraît avoir été « *tres viri capitales* », c'est le titre officiel, croyons-nous, parce que c'est le seul qu'on rencontre dans les lois et autres actes publics (2). C'était aussi la dénomination la plus usitée que nous rencontrons dans les textes, soit juridiques soit littéraires (3). Ce titre, pensons-nous, a dû leur être donné par la nature de leurs fonctions, préposés à la surveillance des exécutions capitales, on finit par voir en eux, un élément de l'exécution de la peine de mort, c'est dans ce sens d'ailleurs que Cicéron a pu dire, en faisant allusion à nos magistrats : « *capitalia vindicanto* » (4).

1. Dans la même classe de magistrats que les nôtres il y avait encore, les *III viri ære argento auro flando ferundo*, cités notamment par Cicéron.

2. Voyez les lois, Papiria, de Bantia, et Acilia, de *repentundarum*, dans les textes de M. P. F. Girard p. 23 et s.

3. Tive-Live, Epit. XI, XI, 22 : XXV, 1, 10, XXXVI, 16 12, XXXIX, 14 Varron *Ling. lat.* V, 81. Pomponius D. L. 1. T. 2. de orig. jur. frag., 2, § 30.

4. Cicéron, de leg. 3. 3.

Mais ils en avaient encore d'autres ; beaucoup de textes les appellent *nocturni* (1), c'est-à-dire magistrats de nuit ; comment leur vint ce nom ? Cela est tout simple, si l'on veut prendre la peine de remarquer que les textes qui attribuent cette dénomination aux triumvirs, parlent d'une époque, à laquelle ces magistrats venaient d'apparaître, ou étaient encore récents et n'avaient comme fonction, que celle qui a motivé leur création, à savoir la police de la cité pendant la nuit ; quoi de plus naturel, alors, que de distinguer ces hommes, par la nature de leur fonction, d'autant plus, que pendant la nuit, paraît-il, les autres magistrats n'avaient pas l'habitude de se déranger, de sorte que les triumvirs se trouvaient être les seuls représentants de l'autorité dans les ténèbres. Donc, pendant la période durant laquelle les triumvirs avaient eu, comme fonction principale, la police, ils ont été appelés *nocturni*, et quand plus tard, leur compétence porta surtout en matière criminelle, ils tirèrent de là leur nouveau nom de *capitales* (2).

Nous insistons sur ce détail parce que beaucoup de personnes frappées de la diversité des noms ont prétendu, qu'il y avait eu deux triumvirats dis-

1. T.-Live IX, 46, 3. Valère-Maxime, 8, 4 *damn.* 6. Paul, D. L. 1. T. 15 *de off. præf. vig. frag.* 1.

2. Comp. Zumpt, *op. cit.* p. 123.

tincts, l'un capital, l'autre nocturne. Nous avons laissé pressentir par ces quelques lignes, que nous repoussons absolument cette opinion ; nous retrouverons la question plus tard, et c'est alors que nous l'étudierons (1). On doit, en effet, examiner avant, les fonctions administratives de notre triumvirat, pour pouvoir se prononcer sur le litige en connaissance de cause.

Outre ces deux dénominations caractéristiques, nous en rencontrons dans quelques auteurs (2), une troisième, très simple, servant à désigner les triumvirs capitaux. Comme les autres triumvirs n'avaient qu'une seule fonction bien déterminée, il fallait bien leur donner toujours un nom, mais les nôtres, ayant des attributions multiples et diverses, se distinguaient suffisamment déjà par là, aussi prit-on l'habitude de les désigner par les mots « *tres viri* » tout simplement. Cette dénomination devait être aussi employée par la foule, car elle avait beaucoup plus de relations avec les capitaux que les autres triumvirs ; en disant *tres viri*, elle désignait par là, les triumvirs connus, et tels étaient surtout les capitaux.

Nous rencontrons également d'autres expressions

1. Voy. p. 71-3 *infra*.

2. Valère-Maxime V, 4, 7. VIII. 1. *damn* 5. T.-Live, XXXIX, 17. Salluste Catil. 55. Plaute. Persa. 1. 2. 10.

dans les auteurs littéraires ; ainsi dans T. Live « *tres-viri carceris* » (1) et dans Dion Cassius « οἱ τρεῖς οἱ τὰς τοῦ θανάτου δίκας προστεταγμένοι (2) » mais nous pensons qu'il faut voir là, plutôt des périphrases littéraires, que des dénominations données aux triumvirs, par le peuple.

§ 4. — Nombre.

Comme le nom même de triumvirs l'indique, nos magistrats étaient au nombre de trois. Cela a été vrai pour presque tout le temps durant lequel ils ont existé, mais à l'époque de César on peut affirmer l'existence d'un quatrième magistrat du même ordre. Nous avons d'abord un passage de Suétone (3), qui nous dit « ... *minorum etiam magistratuum numerum ampliavit* » et nous verrons bientôt (4) que les triumvirs capitaux étaient considérés comme magistrats mineurs. Nous en avons encore une preuve plus directe dans une inscription (5) qui, mentionne un « *Quattuorvir capitalis* » pour l'époque de César. Mais il n'y avait là qu'une mesure transitoire nécessitée

1. T.-Live, XXXII, 26, 17.

2. Dion C. 54, 26, 6.

3. Suétone. *Caes.* 41.

4. Voy. p. 39, n° 5, *infra*.

5. Henzen 6450. — *C. I. L.* IX, 2845.

par le nouveau régime politique qu'on introduisait à Rome, aussi, dès que l'Empire fut établi sur des bases plus solides, on réorganisa de nouveau l'administration et Auguste supprima le quatrième *vir capitalis*; dorénavant il n'y en eut plus que trois.

§ 5. — Vigintivirat.

Sauf à déterminer (1) la valeur de l'expression « magistrats mineurs », nous venons de dire que les triumvirs capitaux faisaient partie de cette classe de magistrats. Et comme tels, il étaient compris dans le vigintivirat, composé de quatre commissions différentes (2). Ce n'était pourtant pas là ce qu'on peut appeler un collège de magistrats, mais ces quatre commissions formaient un ensemble, représentant un grand intérêt à un certain point de vue (3).

Ce vigintivirat, comprenait vingt magistrats partagés en quatre commissions. Cicéron nous en donne l'énumération et ajoute aussi deux autres commissions, qui ont été supprimées par Auguste, et qui

1. Voy. p. 39 et s., *infra*.

2. Que les magistrats du vigintivirat fussent des *magistratus minores*, cela ne peut faire l'objet d'aucun doute en présence des textes, notamment du passage de Cicéron, *de leg.* 3. 3. 6.

3. Voy. p. 36, *infra*.

comprenaient l'une deux l'autre quatre magistrats. Le vigintivirat avait donc été, avant Auguste, vigintisexvirat, divisé ainsi :

- 1° *III viri capitales* (1) ;
- 2° *III viri aere argento auro flando feriundo* (2) ;
- 3° *IV viri viis in urbe purgandis* ;
- 4° *II viri viis extra urbem purgandis* (3) ;
- 5° *X viri litibus judicandis* ;
- 6° *IV praefecti Capuam Cumas* (4).

Le vigintisexvirat n'est pourtant cité que par quelques rares auteurs et quelques inscriptions qui paraissent appartenir à l'époque d'Auguste (5). Le vigintisexvirat n'a pas pu exister du temps de César car, comme les deux premières commissions ci-dessus comprenaient chacune un quatrième magistrat, à cette époque, il y en avait, en tout plus de vingt-six.

Le lien commun entre toutes les commissions du vigintivirat, c'est qu'elles appartiennent toutes à

1-2. Il y avait eu pendant un certain temps un 4° magistrat dans chacune de ces deux commissions.

3-4. Ces deux commissions ont été supprimées sous Auguste en l'an 734 U. C.

5. Voy. Festus, p. 233. *praefecti quattuor (e) vigintisexvirum numero*. Aulu-Gelle, XIII, 15, et Dion C. 54. 26 « ἐκ τῶν ἑξ καὶ εἰκοσι. » Puis 4 inscriptions dans Orelli-Henzen, 3375, 6010, 6457. (G. I. L. t. VI, 1317, t. XIV, 2015, 3945, t. I. p. 186). Comp. Mommsen *op. cit.* p. 593, n° 2 (trad. Girard, t. IV, p. 300 n° 3).

l'ordre administratif et judiciaire. Leur origine n'est pas la même pour chacune d'elles, mais toutes ont dû passer par les phases décrites dans notre premier paragraphe. Elles ont dû être, chacune, nommées par un magistrat supérieur et plus tard élues aux comices par tribus sous la présidence du consul, son remplaçant, ou encore du préteur urbain (1). Cette modification apportée à leur mode de nomination a dû intervenir à des époques différentes pour chaque commission ; on peut fixer cette date pour les unes, mais on l'ignore pour les autres.

Lorsque l'élection dans les comices du peuple fut admise (2), il est probable que les comices ne choisissaient pas vingt magistrats en bloc, mais chaque commission à part et comme telle ; cette élection devait avoir lieu le même jour et dans une seule et même séance (3). Nous pensons en outre que cette élection devait avoir lieu tous les ans, nous en avons la preuve directe pour les triumvirs capitaux, et il est très probable qu'il en fût de même

1. Voy. Willems, *Dr. publ. rom.* 6^e édit. p. 292-3. et *Sénat romain* t. 2, p. 86.

2. Cette élection est suffisamment prouvée par Cicéron lorsqu'il dit, pr. Cluent, 13, 39 : ... *suffragiis populi*.

3. Mommsen. *op. cit.* t. 2, 1^{re} partie, p. 592, n^{es} 1 et 3 (traduct. Girard, t. IV, p. 300, n^o 1).

pour les autres commissions, puis c'était là le droit commun des magistratures à Rome, la charge publique en général ne durait qu'un an.

Dans les documents, et les actes publics, la désignation d'un membre du vigintivirat se fait par la mention de la qualité séparée du magistrat, ainsi on dira, un *vir capitalis*, et on ne dira pas un XX *vir capitalis*. Pourtant on rencontre dans l'inscription (1) de Q. Sosius Priscus, consul en 169, la mention XX *vir monetalis*, on considère cette désignation comme absolument incorrecte (2). On rencontre également dans certaines inscriptions (3) le cumul des fonctions de deux commissions différentes, ainsi par exemple, on mentionne dans une inscription un *triumvir kapit. a. a. a. f. f. f.* ; ce sont les magistrats des deux premières commissions de la liste précédemment donnée, ceci se rencontre pour la première fois, car d'ordinaire le cumul n'était pas exercé (4).

On pourrait se demander s'il y avait entre les quatre commissions du vigintivirat une hiérarchie quelconque, ou si au contraire les différentes commissions n'avaient presque aucun rapport entre elles.

1. Orelli, 2761. (C. I. L. t. XIV, 3609)

2. Mommsen, *op. cit.* t. 2, 1^{re} partie, p. 593 n° 3 (trad. Girard, t. IV, p. 300, n° 4)

3. C. I. L. t. VI, 1455, 1456.

4. Voy. p. 49, *infra*, la signification et l'importance de ce cumul.

Sur ce point nous manquons absolument de renseignements. Peut-être, peut-on conclure de ce silence à l'absence d'hierarchie dans ce corps de magistrats, mais si toutefois, il y en avait une, elle serait dans le sens de la liste présentée plus haut, donnée par Cicéron et Dion.

Comme il est certain que ces commissions apparurent à des époques différentes, il est également probable qu'elles ne disparurent pas non plus en même temps. Il y aurait à examiner d'abord à quel moment ce lien qui inconstablement existait entre ces vingt magistrats a disparu, et en suite, dans quel ordre et à quelle date chacune de ces quatre commissions a été supprimée. Mais sur ces points encore, la pénurie des textes nous condamne à des hypothèses. Quant au premier point, nous constatons que Cicéron (1) rapporte comme existantes encore, trois commissions, les *III viri capitales*, les *III viri aere a. a. f. f.* et les *X viri litibus judicandis*, tandis que Dion (2), outre ces trois, donne comme fonctionnant, la commission des *IV viri viis in urbe purgandis*, et comme abrogées les deux autres (*II viri viis extra urbem purgandis* et les *IV praefecti Capuam Cumas*).

D'après Dion, il est possible que le vigintivirat

1. Cicéron, *de leg.* 3, 3, 6.

2. Dion C. 54, 26.

ait fonctionné au moins jusqu'au commencement du second siècle de notre ère.

Quand à la deuxième question, quelques documents nous permettent d'affirmer l'existence de quelques-unes de nos commissions dans la cours du troisième siècle. Ainsi par exemple, une inscription (1) nous apprend que L. Caesonius Lucillus Macer Rufinianus, un des 20 *viros reip, curandae*, en l'an 238 avait commencé sa carrière comme *decemvir sli-tibus judicandis* ; nous avons encore d'autres témoignages prouvant que les triumvirs capitaux étaient encore en vigueur au milieu du III^e siècle de notre ère. Nous n'avons pas d'autres témoignages postérieurs à cette époque, par conséquent il est à supposer que les quatre commissions disparurent complètement dans la seconde moitié du III^e siècle, et probablement leur suppression eut lieu, lors des réformes administratives opérées par l'empereur Dioclétien (2).

1. Orelli, 3042 (C. I. L. t. XIV, 3902.)

2. Mommsen, *op. cit.* t. 2, 1^{re} partie, p. 594, n° 1 (traduction Girard, t. IV, p. 301, n° 2), fait remarquer, qu'on ne peut pas se baser sur le silence des inscriptions du III^e siècle, parce qu'autant les *cursus honorum* complets constituent la règle dans les deux premiers siècles de l'Empire et au commencement du III^e siècle, autant ils deviennent rares par la suite.

§ 6. — Élection.

Nous avons vu qu'avant une certaine époque, les triumvirs étaient nommés par un magistrat supérieur. Ce magistrat ne fut pas toujours le même ; à l'origine, ce fut le consul, croyons nous, qui procédait à cette nomination, et par la suite, le magistrat dont la fonction déléguée ou attribuée aux triumvirs, était la principale occupation de ces derniers, de sorte qu'au moment où l'on réforma le mode de nomination, ce devait être le préteur urbain qui avait la charge de nommer les triumvirs, car à ce moment là, ces magistrats étaient, pour ainsi dire, ses auxiliaires ; ceci d'ailleurs, selon la remarque de Mommsen (1), est vraisemblable parce que la loi Papiria attribue la présidence des comices, pour cette élection, au préteur urbain.

Nous devons maintenant, examiner comment cette élection avait lieu, et quelles en étaient les suites, nous étudierons successivement, les conditions d'éligibilité, et les conséquences attachées à l'élection, mais voyons d'abord comment on procédait.

L'autorité compétente convoquait les comices par

1. *op. cit.* p. 595, (trad. Girard, t. IV, p. 302, n° 4).

tribus pour les élections des magistrats mineurs, les comices étaient présidés par le préteur urbain, qui présentait la liste des candidats et dirigeait les opérations électorales, le peuple portait ses voix sur tels noms, et le préteur proclamait les triumvirs élus. Cette élection se faisait tous les ans, nous en avons la preuve dans une inscription (1) qui suppose l'élection renouvelée chaque année ; elle avait lieu à une époque déterminée *comitiorum tempus*, cependant le Sénat avait le droit de fixer cette date à son gré, en se conformant toutefois à l'avis du collège des augures (2). Cette règle d'ailleurs de la durée annale des pouvoirs des triumvirs n'était pas nouvelle, déjà auparavant lorsqu'ils étaient nommés par un magistrat, et surtout par le préteur, comme tous les actes de ce dernier, la nomination qu'il faisait ne pouvait valoir encore après qu'il eut cessé d'exercer ses fonctions qui étaient annales.

Ils devaient entrer en fonction, le même jour que les magistrats dont ils avaient les attributions. Peut-être, ce jour était anciennement le 15 mars, considéré comme le commencement de l'année, mais plus tard, vers le commencement du VII^e siècle, ce jour a été le 1^{er} janvier (3).

1. C.I.L. VI, 1501 : *III vir cap. et insequenti anno pro III vir* (0).
Comp. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 274.

2. Cicéron, *ad. attic.* IV, 16, § 6.

3. Voy. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 174-5.

L'entrée en fonction, était accompagnée de certaines formes ; le consentement de l'élu n'était point nécessaire, il devenait magistrat malgré lui s'il n'avait pour lui quelque cause légitime d'excuse, à peu près comme les tuteurs et les curateurs. Mais on devait procéder, à l'*auspication*, qui était l'acte par lequel on demandait aux Dieux, leur assentiment, et à la *lex curiata*, qui était l'engagement pris par le peuple réuni dans les curies, d'obéir à l'*imperium* ou la *potestas* du nouveau magistrat. Comme les triumvirs appartenaient à la classe des magistrats inférieurs, et que ceux-ci n'avaient point le droit de convoquer le peuple, la convocation pour la loi curiate, se faisait par les magistrats supérieurs, ici probablement par le préteur, qui avait dirigé l'élection des triumvirs. Il y avait encore d'autres formes, mais elles n'étaient pas essentielles, telles étaient la *prestation du serment*. Aussitôt après l'élection les triumvirs élus, prêtaient serment entre les mains du préteur, qui avait présidé à leur élection : ce serment, n'était pas indispensable, aussi pouvait-on élire un citoyen absent. Mais il y avait un autre serment qui suivait l'entrée en fonction, il devait être prêté, au temple de Castor, en présence du questeur, qui le consignait dans un registre spécial, dans les cinq jours de l'entrée en fonction sous peine de la déchéance immédiate de l'élu, et son incapacité pour l'avenir ; à la

fin de la République, cette sanction fut remplacée par une peine pécuniaire. Ce serment avait une importance politique, l'élu jurait d'observer les lois existantes, et d'exercer honnêtement ses fonctions. Nous trouvons ici une application de la règle de la correspondance des formes, un autre serment était imposé aux triumvirs sortants, par lequel ils affirmaient qu'ils avaient strictement observé le serment qui a suivi leur entrée en fonction, ils rendaient en outre compte de leur gestion au peuple, au moment de déposer leur pouvoir (1).

Est-ce que la volonté du peuple était prépondérante, ou bien lui fallait-il, ici, comme dans plusieurs autres cas, la ratification ou l'homologation du Sénat ? il y a là un point très discuté parmi les romanistes. Le débat porte sur ceci, les élections de magistrats, faites par les comices par tribus étaient-elles soumises à la *patrum auctoritas* ? Avant de donner une solution sur la question, il faut s'entendre sur la portée de l'expression *patrum auctoritas*. Or, on est loin d'être d'accord sur ce point ; les uns entendent par *patres* les patriciens réunis en comices par curies, les autres (2) les sénateurs patriciens, et enfin d'autres encore pensent que c'était le Sénat tout

1. Voy. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 238 et s., et p. 279-297.

2. Mispoulet, *Instit. polit. des Rom.*, I, p. 199, § 50.

entier. Mommsen est d'avis (1), que les *patres* étaient tout le Sénat tant qu'il resta patricien et plus tard les membres patriciens de cette Assemblée. Quant à la ratification, il faut distinguer deux choses ; la ratification qui suit la décision du peuple, et l'avis préalable qu'on avait pris l'habitude de demander au Sénat. Mommsen pense que la ratification était nécessaire, non seulement pour toute loi, mais même pour toute élection faite par le peuple ; il fonde sa théorie sur plusieurs textes et notamment sur un passage de T.-Live, VI, 42, 14 ; il repousse au contraire l'idée que l'avis préalable du Sénat fût nécessaire pour les élections en général, en disant que cela aurait été contraire aux institutions romaines d'après lesquelles le Sénat n'avait jamais le droit d'intervenir dans l'exécution d'une décision du peuple. Le Sénat intervenait quelques fois pour poser des modalités à l'élection, mais nous n'avons pas d'exemple, que le Sénat eût empêché une élection d'avoir lieu, ou qu'il rayât de la liste des candidats, ceux qui briguaient une magistrature donnée. Le silence des textes sur ce point paraît décisif. Willem's, au contraire, prétend que la ratification du Sénat n'était jamais nécessaire pour régulariser une élection faite par le peuple dans les comices par

1. Mommsen, trad. Girard, t. 7, p. 236.

tribus, il répond au texte de Tite-Live invoqué par Mommsen, qu'il ne s'applique qu'aux élections soumises à l'*auctoritas* et non à toute élection ; par contre, il admet que la délibération préalable était nécessaire pour les élections en général, mais ajoute qu'elle n'était pas de droit pour les élections faites dans les comices par tribus. Nous n'avons pas à examiner la question à fond, nous remarquons seulement que l'opinion de Mommsen paraît plus solide, parce qu'elle est appuyée sur les textes, que Willems n'a réfutés que d'une façon incomplète (1).

A. CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ. — Pendant la période où les triumvirs étaient nommés par un magistrat, aucune condition, n'était exigée spécialement pour la brigue du triumvirat, le magistrat pouvait nommer tout citoyen romain, majeur, qui ne se trouvait dans aucun cas d'inéligibilité soit absolue, soit relative (2), et ce dernier devenait aussitôt triumvir. Même après la réforme, lorsque l'élection appartenait

1. Voyez sur cette intéressante question, une remarquable étude de notre éminent professeur M. Labbé, dans l'ouvrage d'Ortolan, *Legis. Rom.*, t. 1, p. 762-783, et les autorités qu'il cite. Et en outre Mommsen, trad. Girard, t. 7, p. 236 et s. Willems, *Sénat rom.*, t. 2, p. 87 et s. Christensen dans la *Neue jahrb. für Philolog.*, CXIII, p. 521, 1876. Lange, *De patr. auctor.*, I, 16.

2. Voyez sur ce point Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 131-270.

aux comices, pendant longtemps, tant que dura le souffle d'égalité dans l'État républicain, patricio-plébéien, tout citoyen, sans autre condition pouvait arriver à n'importe quelle magistrature. Cette égalité commença à disparaître vers la fin de la République, lorsque le despotisme naissant créa des nouvelles classes parmi les citoyens ; l'égalité n'était plus que théorique ; un corps privilégié commençait à se mettre en évidence ; les premières bases de la noblesse furent établies. Cet état de fait, devint définitif et légal avec le principat, l'égalité disparut complètement, pour faire place aux privilèges. L'aristocratie sous Auguste avait d'abord en fait un privilège d'éligibilité. Mais ce prince remania de nouveau cet état de choses et établit en loi positive et impérative, les règles d'éligibilité. Il abrogea la liberté des candidatures et exigea des candidats à une des magistratures formant le vigintivirat, deux conditions, le *latus clavus* et le *census senatorius* (1).

1° *Latus clavus*. Le mot *clavus* s'emploie en général pour toute espèce de tissus, associé aux adjectifs *latus* et *angustus* il indique les raies de pourpre plus ou moins larges, tissées verticalement dans l'étoffe

1. Voyez sur tout ceci Mommsen, trad. Girard, t. 6, partie 2^e, p. 47 et s. et Willems, *Dr. p. rom.* 3^e édit. p. 469.

de la tunique, qui devinrent à Rome un insigne pour différentes classes sociales (1).

Le *latus clavus* indique une distinction honorifique portée par les sénateurs et les personnes appartenant à l'ordre sénatorial.

On appelait *lati clavii*, les jeunes Romains qui se trouvaient désignés d'avance pour la dignité sénatoriale. Les mots *latus clavus* sont employés le plus souvent par les écrivains latins comme une expression abrégée, pour *tunica lati clavi*, et qu'ils désignent en même temps que l'ornement du vêtement qui en était décoré. Sauf les personnes de l'*ordo senatorius*, et par exception, on permettait l'usage du *laticlave* aux jeunes gens de familles équestres anciennes et distinguées (2). Ainsi, étaient aptes à se présenter au triumvirat les personnes de l'ordre sénatorial, c'étaient : soit ceux qui y appartenaient par leur naissance, soit ceux qui y étaient admis par faveur, par concession. Cette concession pouvait avoir lieu de deux manières différentes, soit par le don que l'Empereur avait le droit de faire, du *latus clavus*, aux jeunes gens, soit par l'admission extraordinaire d'une personne, par la volonté du prince, dans l'une des trois classes hiérarchiques

1. Comp., *Dictionnaire des Antiq. Romaines*, p. 1242, v^o *Clavus*.

2. Naudet, *La noblesse chez les Romains*, p. 55.

inférieures au Sénat (1), cette admission extraordinaire et fort rare en fait était appelée *adlectio*.

Néanmoins, outre ce cercle étroit de personnes qui pouvaient se présenter à l'élection, nous verrons que sous le règne d'Auguste une décision du Sénat, intervenue pour des raisons spéciales, permit la brigue du Vigintivirat même aux personnes de l'ordre équestre (2).

2° *Census Senatarius*. La seconde condition d'éligibilité était que, les personnes que nous venons d'énumérer devaient avoir une certaine fortune. Cette condition n'existait point sous la République ; sauf raison spéciale, en général tout citoyen était apte à occuper une magistrature quelconque de l'État. Auguste innova sur ce point ; ayant fait du droit d'occuper les magistratures un privilège pour certaines personnes, il exigea, outre le rang social, la fortune personnelle, il fixa le montant de cette fortune à un million de sesterces, ce qui correspond à 250.000 fr. de notre monnaie moderne ; c'était un taux excessivement élevé, si l'on prend en considération la

1. Voy. Mommsen, trad. Girard, t. 6, partie 2°, p. 57 et s. Pour les renseignements dans les auteurs classiques, voyez Mommsen, trad. Girard, t. 6, partie 2°, p. 114, n° 3, et en outre pour l'ensemble de la question du *latus clavus*, le même ouvrage, t. VI, 1^{re} partie, p. 245 et s. 2° partie, p. 113 et s. et t. VII, p. 61 et s.

2. Voy. p. 37-8, *infra*.

grande valeur que la monnaie avait dans la cité antique. Avant cette décision impériale, le cens sénatorial paraît avoir été d'une importance moindre ; d'après Dion (1) il aurait été de 400.000 sesterces (100.000 francs) mais d'après Suétone (2) il aurait été *octingentorum millium* (800.000 sesterces = 200.000 fr.). Il y a aussi contradiction entre les auteurs pour le nouveau taux auquel Auguste fixa le cens sénatorial ; d'après le passage cité de Dion il serait de 1 million de sesterces, mais d'après le passage également cité de Suétone il serait de 1.200.000 sesterces. On admet ordinairement que c'est Suétone qui se trompe, et que c'est Dion qui a raison, le cens sénatorial ne serait que d'un million de sesterces, et ceci parce que Dion répète le même chiffre dans d'autres passages (3) et puis il y a d'autres exemples de cens sénatorial dans les auteurs et tous donnent le montant d'un million (4).

1. Dion C. 54. 17 : Τὰς ἀρχὰς ἀπάσας τοῖς δέκα μυριάδων (= 400.000 sesterces) οὐσίαν ἔχουσι καὶ ἄρχειν ἐκ τῶν νόμων δυναμένοις ἐπαγγέλλειν ἐπέτρεψε· τοσούτων γὰρ τὸ βουλευτικὸν τίμημα τὴν πρώτην εἶναι ἔταξεν, ἔπειτα καὶ ἐς πέντε καὶ εἴκοσι μυριάδας (= 1 million de sesterces) αὐτὴν προήγαγε.

2. Suétone, *Auguste*, 41.

3. Dion C. 54, 26 et 30.

4. Tacite *Ann.* I, 75, II, 37. Voyez aussi sur la question Ovide, *Ann.* 3, 8, 56. Pline, *Hist. nat.*, 14, 1, 5 Pline, *ad. Traj.*, 4. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 147 et 148 n° 1. Willems *Dr. pub. rom.* 6^e édit., p. 387. Madvig, I, 144-2.

C'était là un minimum de fortune mobilière dont il fallait prouver qu'on était possesseur. Un siècle environ après la réforme d'Auguste, un autre empereur, Trajan, décida qu'on devrait dorénavant établir qu'une partie de cette fortune consistait en immeubles italiques (1).

B. CONSÉQUENCES DE L'ÉLECTION. — Les personnes qui avaient été triumvirs, ayant fait ainsi partie du vigintivirat, avaient par là un titre pour atteindre les magistratures supérieures. Ceci ne fut pourtant sous la République qu'une vérité relative, car, en effet, le vigintivirat qui n'existait peut-être pas alors comme tel, n'était considéré que comme un ensemble de places de début, qui étaient occupées avant la questure, qui à son tour servait, en fait, comme une espèce de stage préparatoire pour entrer au Sénat. Tout cela n'existait qu'en fait, ce n'était qu'une pratique suivie généralement, mais ne s'imposant pas légalement ; l'exercice du triumvirat capital par exemple, n'était pas une condition préalable et indispensable, pour pouvoir arriver à la questure ; et en effet on ne remarque pas dans les carrières de magistrats de l'époque républicaine, que tout magistrat ait commencé par exercer une des magistratures comprises dans le vigintivirat (2).

1. Mommsen, trad. Girard, t. 7, p. 50 et 75.

2. Valerius Messala, consul en 693 U. C. et peut-être aussi,

Mais l'ordre de succession des magistrats qui se dessinait déjà du temps de la République, fut consacré légalement, sous Auguste. Il est probable que ce prince, lors de la réorganisation de l'État en 727 U. C. eût prescrit que le candidat à la questure, serait obligé de prouver qu'il avait exercé une des magistratures du vigintivirat. C'est à partir de ce moment que notre magistrature devient, d'une façon obligatoire, le marche-pied pour atteindre les magistratures supérieures. Nous avons des exemples célèbres de cette obligation ; ainsi Tacite nous rapporte, que le Sénat décide en l'an 20 de notre ère pour Néron « *est munere capessendi vigintiviratus solveretur* » (1), et Dion nous apprend que Claude a ordonné à ses deux gendres L. J. Silanus, et G. P. Magnus de commencer leur carrière dans le vigintivirat (2).

On ne pourrait être dispensé de cette condition préalable, qu'en vertu d'une décision spéciale du Sénat, c'est ce qui arriva pour Drusus, lorsque Tibère voulut le nommer avant le temps à la questure, l'empereur, au dire de Tacite, dut demander au

César et Cicéron n'ont occupé aucune de ces magistratures. Voy. Mammesen, trad. Girard, t. 2, p. 200.

1. Tacite *Ann.* 3, 29.

2. Dion C. 60. 5. *in fine* : τοὺς τε γαμβροὺς τότε τε τοῖς εἰκοσιν ἀνδράσιν ἄρξαι... ἐκέλευσε, ὅψε τε ποτε πέντε ἔτεσι θάσσον τὰς ἄλλας ἀρχὰς αἰτῶνται τρίτῳ ἐπετρέψε.

Sénat, pour son petit-neveu la dispense du vigintivirat (1).

C'est là le lien commun que nous avons signalé plus haut (2), entre les différentes commissions du vigintivirat. Elles formaient un seul tout, une espèce d'école préparatoire à la vie publique par laquelle il fallait nécessairement passer pour arriver aux honneurs de la cité. Il n'était point nécessaire de parcourir toutes les magistratures de cet ensemble, il suffisait d'en avoir exercé une quelconque d'entre elles. A côté de cette école civile, il y avait également une école militaire préparatoire ; on avait pris l'habitude de servir dans l'armée comme officier, spécialement comme tribun de légion (*tribunus militum*), avant d'embrasser le service administratif de l'Etat ; mais l'obligation du service militaire n'existait point sous la République comme condition préalable, à l'exercice des magistratures, c'est à partir d'Auguste que cette obligation fut imposée à tous ceux qui aspiraient au Sénat. A l'origine, le service d'officier se faisait arbitrairement soit avant, soit après le vigintivirat, plus tard il se faisait après, entre le vigintivirat et l'acquisition de la questure. Ce service militaire, pour les futurs magistrats, se limitait à un seul poste d'officier et durait, quoiqu'il n'y eût point de fixation légale, le plus souvent un

1. Tacite *Ann. loc. cit.*

2. p. 18, *in fine supra.*

an. Cette obligation paraît avoir été maintenue jusqu'au milieu du III^e siècle de notre ère (1). A partir d'Auguste nous avons un ordre légal de succession des magistratures ; à la base, le vigintivirat, suivi du service militaire, puis après, au second rang, la questure, qui donnait accès au Sénat, au troisième rang, les deux édilités ou le tribunat (2), au quatrième la préture, et enfin au sommet le consulat.

Nous avons vu comment Auguste fit, du droit de se présenter à l'élection pour le vigintivirat, un privilège pour certaines personnes de nombre fort restreint. Ce système ne fonctionna pas longtemps, les personnes du rang sénatorial trouvant que les magistratures inférieures et le Sénat, ne leur causaient que des soucis, sans en pouvoir tirer quelque satisfaction, commencèrent à y renoncer, de sorte qu'il y eut un moment, où il n'y eut plus de candidats suffisants pour le vigintivirat ; il paraît même que le Sénat s'est vu dans la nécessité, de charger quelques-uns de ses membres de s'occuper provisoirement des affaires des vigintivirs et des édiles, qui faisaient défaut (3). Il y eut alors des vides, à la

1. Voy. Naudet, *loc. cit.* et Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 201-5.

2. Les patriciens furent dispensés de cet échelon. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 213.

3. Voy. Dion C. 56, 26. Henzen, 6450 (C. I. L. t. IX, 2845). Hermès, 4370.

questure et même au Sénat. Pour remédier à cet état de choses, Auguste décida que les jeunes gens de l'ordre sénatorial, qui se trouveraient possesseurs du cens sénatorial, seraient tenus de poser leur candidature pour le vigintivirat, que les vigintivirs devaient entrer dans la questure, et les questeurs au Sénat. On trouva moyen d'éluder cette prescription impériale, en déclarant qu'on n'avait pas le cens sénatorial, et cela sous serment (1). La situation ne s'améliora pas, il a fallu trouver autre chose, alors en 741 U. C., pendant l'absence d'Auguste de Rome, le Sénat a pris une décision d'après laquelle les vigintivirs seraient pris dorénavant, même parmi les chevaliers ; on élargissait ainsi le cercle des personnes aptes à occuper une des magistratures du vigintivirat (2).

On permit pourtant aux jeunes gens arrivés au vigintivirat, et qui avaient des raisons spéciales à faire valoir, soit de fortune, soit de santé, de rester dans l'ordre équestre, et ne pas poursuivre plus loin la carrière politique. Mais ce n'était pas là un droit, c'était une question d'opportunité, que l'Empereur résolvait à son gré. Nous avons des exemples de personnes, qui se sont arrêtées au vigintivirat ; ainsi A.

1. Dion C. 54, 26. Mommsen, trad. Girard, t. 2, p. 121-2.

2. Dion C. *loc. cit.* α δόγμα ἐγένετο τοὺς εἴκοσι καλουμένους ἀνδρας
καὶ τῶν ἱππέων ἀποδείκνυσθαι...

Castricius Myris (1) resta dans la classe des chevaliers après avoir été vigintisexvir; de même Ovide (2), qui raconte lui-même avoir été triumvir, mais être resté dans la classe des chevaliers, parce que le fardeau des emplois excédait la mesure de ses forces, son corps et son esprit redoutaient trop la fatigue et les soucis de l'ambition lui inspiraient trop d'effroi. Ce serait le poète, qui aurait demandé de passer de l'ordre sénatorial auquel il appartenait, à l'ordre équestre (3).

§ 7. — Pouvoirs généraux.

Nous avons dit précédemment (4), que les triumvirs faisaient partie de la classe de magistrats, qu'on appelait *magistrats mineurs*; plusieurs textes nous en donnent la preuve (5). Quelle est la valeur de cette

1. Henzen, 6010.

2. Ovide, *tristes*, l. IV. *Eleg.* 10. vers 34 :

« Deque viris quamdam pars tribus una fui.

« Curia restabat : clavi mensura coacta est.

« Majus erat nostris viribus illud onus.

« Nec partiens corpus, ne mens fuit apta labori.

« Sollicitae fugax ambitionis eram. »

3. Mommsen (trad. Girard, t. 6. partie 2^e, p. 61, n^o 1), dit que « l'Empereur semble n'avoir pas trouvé dans le poète l'étoffe d'un homme d'État ».

4. p. 17, *suprà*.

5. Voy. Aulu-Gelle, 13, 15. Cicéron, *de leg.* 3, 3, 6. Suétone, *Caes.* 41.

expression ? l'idée première qui se dégage de cette distinction des magistrats en deux classes, est une infériorité des *minores* envers les *maiores*, quant à l'étendue de leurs pouvoirs ; la distinction présente de l'intérêt pratique à deux points de vue, quant à l'élection des magistrats, qui pour les *maiores* a lieu dans les comices par centuries, et pour les *minores*, dans les comices par tribus, et en second lieu, quant aux auspices, sur lesquels nous reviendrons. A part ces deux points spéciaux la distinction ne paraît pas avoir un caractère absolu et une portée générale (1).

Les *auspices* étaient les signes par lesquels les dieux des Romains, soit spontanément, soit après consultation, faisaient savoir leur avis sur tel ou tel acte de l'État. Les magistrats servaient naturellement d'intermédiaires entre l'État et la divinité consultée ; ils avaient le droit d'interpréter les signes obtenus, et de décider souverainement sur le point de savoir si le signe sollicité a été obtenu. Tout magistrat avait les auspices dans une mesure plus ou moins large ; les magistrats supérieurs, qui ont l'*imperium* ont les *auspicia maxima* ; par contre les magistrats inférieurs n'ont que les *auspicia minora*. C'est ici, le principal intérêt de la distinction des magistrats en deux classes. Les triumvirs avaient les aus-

1. Voy. Mommsen, trad. Girard, t. 1. p. 21-22.

pices pour leur entrée en fonction, et pour l'accomplissement de chacun de leurs actes, mais d'une façon limitée (1).

Les triumvirs capitaux n'ont pas l'*imperium* ils n'ont que la *potestas*. L'*imperium* est la puissance, la plus élevée, comprenant la juridiction et le commandement militaire. La *potestas* ne comprend que le droit d'ordonner, et appartient à ceux qui ne sont pas investis de l'*imperium*, à savoir les magistrats inférieurs (2).

La *coercition*, qui est le moyen appartenant à un magistrat, de se venger contre un citoyen qui a désobéi à ses ordres, n'appartient pas non plus aux triumvirs capitaux. En principe elle n'appartient qu'aux magistrats investis de l'*imperium*, mais on finit par l'accorder aussi aux magistrats qui avaient une juridiction civile ou administrative. Elle n'appartient pas non plus depuis l'époque impériale aux personnes à qui on a délégué des fonctions d'un magistrat ayant la *coercition* ; si l'on désobéit à l'auxiliaire, le droit de *coercition* appartient au man-

1. Aulu-Gelle, *loc. cit.* Patriciorum (magistratuum) auspicia in duos divisa sunt potestates. Maxima sunt, consulum, prætorum, censorum.... reliquorum magistratuum minora sunt auspicia : ideo illi minores hi majores magistratus appellantur ». Voy. aussi Mommsen, trad. Girard, t. 1. p. 101-2.

2. Mommsen, trad. Girard, t. 1. p. 24-6.

dant (1). Peut être, pourtant, les triumvirs avaient une certaine juridiction répressive propre, et dans ce cas, il faudrait leur reconnaître, dans la mesure de leur compétence un droit de coercition (2).

Il leur manque aussi le droit de réunir et consulter le Sénat (*jus referendi*) (3), et le droit de convoquer le peuple pour obtenir une résolution (*jus agendi cum populo*). Il est vrai que ce dernier droit fut accordé à certains magistrats mineurs, relativement à leur juridiction criminelle, et qu'on pourrait dire, dans l'opinion qui admet que les triumvirs capitaux avaient une juridiction criminelle, que nos magistrats devaient également avoir le *jus agendi cum populo*, mais nous ne voyons pas un seul cas où l'on eût interjeté la *provocatio*, à la décision des triumvirs en matière répressive, ni aucun exemple dans les textes, attestant que nos magistrats eussent le *jus agendi cum populo* (4).

En revanche, ils ont le droit de faire une communication au peuple et prendre la parole au Sénat (5).

Ils avaient le droit d'*intercessio* à l'encontre des magistrats qui étaient leurs égaux, par exemple, les

1. Mommsen, trad. Girard, t. 1, p. 159-164.

2. Voy. p. 74 et s., *infra*.

3. Mommsen, trad. Girard, t. 1, p. 237, *initio*.

4. » » t. 1, p. 221-7.

5. » » t. 1, p. 221 et 239.

magistrats du XXvirat, et ce droit avait pour effet d'annuler les actes accomplis par leurs collègues; l'*intercessio* ne pouvait intervenir que sur l'*appellatio* du citoyen lésé, elle s'appelait alors *auxilium*. L'*appellatio* doit avoir lieu dans les 2 jours de l'acte, et l'*intercessio* dans les 3 jours de l'*appellatio*. Si, l'acte annulé, le magistrat qui l'a accompli persiste à l'exécuter, il commet un crime capital.

Mais les triumvirs n'avaient pas le *droit de prohibition*, c'est-à-dire défendre à tel collègue de prendre tel acte ou décision, parce qu'ils manquent du droit de *coercition*, qui est la sanction du droit de *prohibition* (1).

Comme tous les magistrats romains, les triumvirs n'avaient pas d'appointements; les charges publiques à Rome, étaient exercées gratuitement, on recevait seulement des indemnités pour les dépenses faites pour le compte de l'État; plus tard, pour éviter des comptes et des comptabilités, on remplaça ces indemnités par des sommes fixes (2).

Au point de vue des honneurs, on leur attribuait tous ceux qui appartenaient aux magistrats inférieurs, relativement au costume, aux insignes, aux sièges, aux funérailles, etc (3).

1. Mommsen, trad. Girard t. 1, p. 290-329.

2. » » » t. 1, p. 330-3.

3. Voyez sur ce point Mommsen trad. Girard, t. 2, le chapitre consacré aux honneurs des magistrats.

§ 8. — Siège.

Les triumvirs avaient un siège au *forum*, au centre de la ville, là où la vie des Romains était le plus active, et où l'on pouvait les rencontrer à toute heure, c'était près de la colonne Maenia, dont parlent souvent les auteurs latins (1). C'est à cet endroit que les triumvirs avaient leur tribunal, devant lequel étaient trainés les coupables et les personnes arrêtées. L'emplacement de la colonne Maenia était au *forum*, près de la prison *Tullianum* (2), qui se trouvait sous l'église actuelle de S. Giuseppe de Falegnani (3), et tout près du Capitole, entre la cour Hostilia et la partie ouest du Capitole. Il y a plusieurs versions sur l'origine de cette colonne. D'après Festus (4) elle aurait été élevée par le censeur Maenius, pour pouvoir jouir d'une belle vue sur les spectacles. D'après une autre anecdote (5), un certain Maenius aurait vendu sa maison qui se trouvait au *forum*, aux censeurs de l'an 569 U. C. Caton et Flac-

1. Cicéron, *in. Q. Caecil divin.* § 16, *procluent*, 13, 39, *pro-Sext.* 58, 124, etc etc.

2. Jordan, I, 2 p. 345 n° 43.

3. Gilbert. II, p. 75, n° 1 et Villems, *Dr. p. rom.* 6° éd. p. 293

4. Festus, p. 134.

5. Cicéron *Div. in Verr.* 16.

cus, pour la construction d'une basilique, en se réservant le droit d'élever une colonne avec plate-forme, d'où il pourrait, lui et ses descendants, assister aux combats des gladiateurs qui avaient lieu au *forum*. Mais il paraît que ce Maenius, serait le fameux prodigue, qui vendit sa maison à l'État à cette époque, et que la colonne n'aurait aucun rapport avec cet individu ; seulement l'esprit public aurait lié, par dérision, son nom à la colonne, et ce bruit plaisant devint plus tard sérieux, et c'est comme tel, qu'il nous a été rapporté par plusieurs auteurs ; le nom de la colonne aurait même fini par indiquer la misère. La vraie origine serait celle qui nous est rapportée par Pline (1) ; la colonne aurait été érigée en 416 U. C. en l'honneur de C. Maenius, consul à cette époque, vainqueur des Latins (2).

La colonne Maenia, au dire de Pline (3), servait à Rome comme horloge ; les huissiers des Consuls, annonceraient la dernière heure (*supremam*) de la séance du Sénat, le moment où le soleil jetait de la colonne Maenia ses derniers rayons sur la prison voisine.

1. Pline, *Hist. nat.* XXXIV, 5, 11.

2. T.-Live, VIII, 13. Jordan, I, 2^e, p. 345 n^o 43. Pauly, *Realencycl.* t. VI, p. 1358-9. v^o. *Maenia gens*, § 6.

3. Pline, *Hist. nat.* VII, 60.

§ 9. — **Auxiliaires.**

Tout magistrat romain, avait autour de lui, et à son service, un certain nombre de personnes, qui l'aidaient à l'exercice de ses fonctions. Nous devons rechercher ici, si nos triumvirs capitaux, auxiliaires eux-mêmes, d'autres magistrats supérieurs, avaient à leur tour une suite, et de quelles personnes elle se composait.

Chaque magistrat avait des serviteurs, qui se trouvaient sous sa main et disposition ; ces serviteurs portaient le nom d'appariteurs (*apparitores*). A l'origine, chaque magistrat, en entrant en charge, nommait ses serviteurs, qui restaient en fonction pendant le même laps de temps que leur maître, en règle générale, un an. Pour beaucoup de magistrats, l'habitude de la nomination annuelle disparut, les appariteurs finirent par devenir propriétaires de leurs charges, comme à peu près de notre temps les officiers ministériels en France ; autour de chacun de ces magistrats, les appariteurs se groupèrent en corporation (*decuria*) ; parmi les magistrats inférieurs ayant les appariteurs groupés en corporation, nous rencontrons les triumvirs capitaux ; leur corporation (*apparitio*) de serviteurs, leur était pourtant

commune avec les *IV viri viarum curandarum*. Nous trouvons dans certaines inscriptions le titre de ces appariteurs, ainsi ils s'appelaient *viatores III viri cap. et IV vir. viar cur* (1), plus ordinairement *viatores III virales et IV virales* (2), ou bien encore *viatores III virum et IV virum* (3).

Ces appariteurs se divisaient en plusieurs catégories, en *viatores*, *scribæ*, *licteurs*, *accensi nomenclatores*.

Les triumvirs n'avaient que des *viatores*, qui exerçaient non seulement les fonctions ordinaires des *viatores*, pouvant être comparés à nos huissiers modernes, mais aussi celles des *licteurs* et des *scribes*. D'ailleurs les triumvirs capitaux n'étaient pas les seuls à manquer de *licteurs*, c'était ce qui arrivait pour tous les magistrats inférieurs (4).

Ils avaient en outre des auxiliaires spéciaux à eux, sur lesquels nous aurons à revenir plus tard (5), auxiliaires qui s'appelaient : *Quinque viri*. Tite-Live (6) nous apprend qu'ils ont été établis pour aider les

1. C. 1. L. VI. 1938.

2. » » 466.

3. » » 1808.

4. Voy. sur tout ceci Mommsen trad. Girard, t. 1, p. 376-392, p. 409-412, t. 2, p. 18.

5. Voy. p. 55, 56, *infra*.

6. T.-Live XXXIX, 14 : « *adjutores triumviris quinque viri uti cis Tiberim suæ quisque regionis ædificiis præessent* ».

triumvirs, dans la police nocturne, à titre exceptionnel (1). Pomponius, dans un fragment au Digeste (2) paraît indiquer les *Vviri*, comme une institution permanente. Quoique Niebuhr (3), ait embrassé la façon de voir du jurisconsulte, nous croyons que le passage de Tite-Live n'autorise pas l'adoption de cette opinion.

Se trouvaient encore sous leurs ordres, le personnel employé pour donner la torture et procéder aux exécutions, les *carnifices* et *tortores*, qui probablement étaient esclaves publics (4), de même les geôliers et employés des prisons, comme cela sera expliqué plus tard (5).

Les triumvirs capitaux se servent aussi des *victimarii*, et de la *famille* des esclaves publics, employée à l'extinction des incendies à Rome, mais on ne peut

1. Becker, *röm. Alt.* II, 2, p. 363. Pauly, *op. cit.* t. VI, p. 364. Mommsen, 1^{re} éd. allem. t. 2, p. 630.

2. Pomp. Dig. L. 1. T. II. *orig. jur. frag.* 2, § 31.

3. Niebuhr *Hist. rom.* t. III. p. 647. édit. allem. Mommsen. (trad. Girard, t. IV, p. 321-2) admet que les *quinque viri*, ont été créés par sénatus-consulte, puis nommés par les édiles, et dans les derniers temps de la République ce sont des *magistrats ordinaires*, donc des magistrats nommés par le peuple. Cette opinion ne nous paraît pas absolument fondée, les arguments présentés par Mommsen ne sont pas sans réponse voy. *infra*, p. 55-56.

4. Mommsen, trad. Girard, t. I, p. 370.

5. Voy. p. 57, 58, *infra* et Salluste Catil. § 55.

pas comprendre ces personnes parmi leurs auxiliaires, parce que ce sont là des serviteurs, les uns de toutes, les autres de plusieurs magistratures (1).

Lorsque les triumvirs capitaux faisaient défaut, pour une raison quelconque, y avait-il quelque autre magistrat ou personne qui remplissait leurs fonctions ? Les règles de la représentation dans les magistratures inférieures, ne sont pas bien connues. Les dispositions législatives sur cette matière devaient faire défaut, puisqu'il n'en reste aucune trace, il est beaucoup plus probable que l'usage réglait les différents cas de représentation. Spécialement pour notre magistrature, il est possible, que le *vide* laissé par les triumvirs, fût comblé par une autre commission du vigintivirat, ou bien par les différents magistrats auxquels les triumvirs avaient emprunté leurs fonctions.

La première opinion paraît la plus vraisemblable, parce qu'elle est en quelque sorte confirmée par une inscription déjà citée (2) ; nous y voyons une personne réunissant, en même temps, les fonctions du triumvir capital et celles de son collègue, *monetalis*. Ce que nous voulons surtout faire remarquer, c'est que la *promagistrature* n'existe point ici. Promagis-

1. Voy. Mommsen trad. Girard, t. I, p. 446 et p. 371.

2. C. I. L. t. VI, 1455, 1456 (*triumvir kap. a. a. f. f.*) voy. p. 21 ci-dessus.

trat est un citoyen qui sans être magistrat est investi des pouvoirs d'une magistrature soit par prorogation, soit par une nomination extraordinaire. Cependant nous rencontrons une inscription (1), du temps d'Auguste, qui nous donne un titre de promagistrature justement pour les triumvirs capitaux. On a fait remarquer, avec raison, qu'il y a dans cette inscription une désignation incorrecte de l'itération provoquée par le Sénat à la suite du défaut de candidats (2).

1. C. I. L. t. VI, 1501, III *vir et insequentis anno pro III vir* (°).

2. Mommsen trad. Girard, t. 2, p. 354-8. Willems *Dr. p. rom.* 6^e édit. p. 249, texte et note 8.

CHAPITRE II.

SES ATTRIBUTIONS

Une vérité aussi vieille que le droit romain, est que Rome n'a point connu le principe moderne de la séparation des pouvoirs ; le pouvoir était un seul tout indivisible. Les magistrats exerçaient, par parts inégales, la puissance publique ; leur compétence propre, plus ou moins étendue, selon les magistratures, ne se limitait pas d'après la division en pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire. C'était le renversement de la doctrine moderne ; c'était la confusion des pouvoirs.

Cette remarque s'applique dans une certaine mesure, à la magistrature des triumvirs capitaux ; leurs attributions diverses sont de différents ordres, et peuvent être étudiées à plusieurs points de vue ; elles peuvent notamment être considérées comme émanant du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire ; il semble donc logique de les examiner à ces deux points de vue, et d'étudier les triumvirs, successivement, comme agents du pouvoir exécutif, et comme juges.

SECTION 1^{re}

Attributions administratives.

Ces attributions sont les plus nombreuses, elles forment, pour ainsi dire, le fond de la compétence des triumvirs, et elles nous laissent apercevoir, le véritable caractère de cette magistrature.

Dans leur exercice, les triumvirs investissent deux rôles, parfaitement distincts, et c'est à ce point de vue, que nous devons les étudier, en les considérant d'abord, comme agents de la police administrative, et en suite comme agents de la police judiciaire.

A. — AGENTS DE LA POLICE ADMINISTRATIVE.

1. Comme tels ils sont, avant tout, chargés du service de police et de sûreté de la ville ; c'est la fonction originaire, celle qui a donné lieu à leur naissance. Ils n'eurent, d'abord, cette fonction que pendant la nuit, et à titre exceptionnel, mais peu à peu, ils devinrent les chefs de la police. Ils sont pourtant, à ce point de vue, subordonnés aux édiles, avec qui ils partagent cette fonction et agissent souvent ensemble (1).

1. Zumpt, *op. cit.* t. 1, partie 2^e, p. 125, dit que la police

Il doivent veiller à la tranquillité et à l'ordre public de la cité, arrêter les vagabonds, les personnes qui commettent des infractions aux lois, et ceux qui se livrent publiquement à la débauche. Les textes nous fournissent des exemples de ces différents devoirs des triumvirs. Plaute, dans une de ces comédies (1), nous présente un esclave qui erre la nuit tout seul, dans les rues de Rome, en attendant son maître, et cet esclave a peur d'être rencontré et arrêté par les triumvirs pour vagabondage. Dans une autre de ses comédies (2), un individu menace un second, de le dénoncer aux triumvirs pour port d'arme. Enfin dans l'*Asinaria*, un jeune homme

proprement dite appartenait aux édiles, que les triumvirs n'intervenaient que lorsqu'il y avait un crime ou un délit commis, et que les cas où nous voyons intervenir les triumvirs avec les édiles, doivent être considérés comme exceptionnels. Cette opinion nous paraît contraire aux renseignements que nous fournissent les différents textes que nous possédons sur la matière. Ce qu'ils agissent souvent avec les édiles, s'explique parce qu'avant c'étaient les édiles qui avaient le droit de police général — Voy. Becker *op. cit.* t. 2, partie 2^e, p. 359, et Pauly. *op. cit.* v^o *tres viri capitales*, t. 6, p. 2153.

1. Plaute. *Amphit* 1, 1 : « Qui me alter est audacior, homo aut qui me confidentior juventutis mores qui sciam qui hoc noctissolus ambulem? Quid faciam nunc, si tres viri me in carcerem compegerint? »

2. Plaute. *Aulul.* 3. 2: « Quia ad tres viros jam ego deferam tuum nomen, quamobrem? Quia cultrum habes ».

menace une femme de mœurs légères, de la perdre en communiquant aux triumvirs son nom et son état (1).

Les triumvirs devaient faire la ronde de nuit, et établir des postes de garde. Nous en trouvons la preuve dans plusieurs textes. Tite-Live raconte (2) que lors des événements des Bacchanales le Sénat prescrivit, aux triumvirs, d'établir des postes de garde dans la ville, pour empêcher les réunions pendant la nuit. La non-observation de ce devoir des triumvirs, engageait leur responsabilité, et nous apprenons par Valère-Maxime (3) que le triumvir P. Villius fut accusé devant le peuple par le tribun du peuple P. Aquillius, pour avoir négligé d'établir des postes de garde (4).

1. Plaute. *Asinar*, 1. 2. Argyrippus : « Ibo ego ad tris viros vostraque ibi nomina faxo erunt : capitis te perdam ego et filiam perlecebrae, pernicies adolescentum exitiam. Voy. aussi Asconius in *Milonian*. p. 38.

2. Tite-Live, XXXIX, 14, 10 : « Triumvir capitilibus mandatum est, ut vigilias disponerent per urbem, servarentque, ne qui nocturni coetus fierent. » Voy. aussi T.-Live, XVII, 5 : « multi ea nocte... custodiis circa portas positus, fugientes a triumviris comprehensi et reducti sunt » et Paul, Dig. L. 1, t. XV, *De off. praef. vig. frag.* 1. « excubias agebant ».

3. Val.-Maxime, VIII, 1. *damn.* 6 : « P. Villius triumvir nocturnus, à P. Aquillio tr. pl. accusatus populi iudicio concidit, quia vigilias negligentius circumierat ».

4. Dans le « *Gallus oder röm. scenen aut der zeit Augusts* »

Au moment des Bacchanales, on avait donné aux triumvirs, cinq hommes, qui étant sous leurs ordres, les assistaient dans l'exercice de leur droit de police pendant la nuit ; c'étaient les *quinque viri cis Tiberim* que nous avons déjà cités (1). Ils nous sont connus par différents textes, et notamment par un passage de Tite-Live (2) ; ils ont probablement été considérés comme magistrats, mais nous croyons qu'ils étaient d'un ordre tout à fait inférieur, parce qu'ils n'étaient pas compris dans le vigintivirat et ne sont pas non plus cités par Cicéron (3) ; ils ont dû être créés à titre *exceptionnel* et *provisoire* à cause de la plus grande surveillance, qui devint nécessaire à Rome après le mouvement de 568 U. C. Pomponius dans le fragment (4) précité, nous donne comme

de Becker-Rein t. 1, p. 1, l'auteur raconte qu'à Rome, pendant la nuit, la tranquillité régnait, et le silence n'était troublé que par les pas des triumvirs qui circulaient.

1. Voy. p. 47, *in fine, supra*.

2. T.-Live, XXXIX, 14, *in fine*, et Pomponius. Dig. L. 1, T. 2, *de orig. pr. frag.* 2 §, 31.

3. Cicéron, *de leg.* 3. 3. 6. Mommsen qui admet les *quinque viri* comme magistrats permanents, ajoute pourtant, qu'ils n'occupaient pas seulement la place la moins élevée dans l'échelle des magistratures (voy. trad. Girard, t. IV, p. 322).

4. Pomponius *loc. cit.* : « et quia magistratibus vespertinis temporibus in publicum esse inconveniens erat, *quinque viri* constituti sunt cis Tiberim, et ultra Tiberim qui possint pro magistratibus fungi » § 33 « et tamen hi quos cisteres diximus, postea aediles senatus-consulto creabantur ».

raison de leur création, l'inconvénient qu'il y avait pour les autres magistrats de sortir pendant la nuit. Pomponius semble vouloir indiquer là, une magistrature permanente, il paraît plus probable, que ces cinq hommes ne fussent que des auxiliaires des triumvirs nommés par eux. Mommsen considère cet avis de Pomponius comme inexact, à cause de la confusion qu'il y a dans le texte par suite des erreurs de copiste (1). Les triumvirs avaient, outre la protection des bonnes mœurs romaines, celle de la religion établie, et des divinités de l'État. Ils devaient réprimer tout mouvement ou courant d'opinions, qui pourrait avoir pour but d'attaquer ou supprimer l'antique religion, pour la remplacer par des religions étrangères et des rites nouveaux. C'est ainsi que nous les voyons intervenir avec les édiles, au commencement du VI^e siècle de la ville, pour réprimer le mouvement d'idées qui se produisit à Rome contre l'édifice social, et le système religieux des Romains, au moment des victoires d'Annibal en Afrique et en Espagne, environ vers l'an

1. Mommsen *Röm Staatsrecht*, t. 2, p. 630, texte et note 4. 1^{re} édit. allem. Voy. aussi les autorités citées, ci-dessus, p. 48, en note. et Huschke *incerti auct. magist.*, p. 108, Mommsen (trad. Girard, t. IV, p. 322), dit que les *quinque viri*, étaient donnés aux triumvirs capitaux, pour les aider dans l'exercice de leur droit de police nocturne et suppléer à leur inexpérience.

537 U.-C. Le Sénat, même, à cette occasion, adressa des reproches sévères aux édiles et aux triumvirs, pour le peu d'empressement qu'ils montrèrent à étouffer la révolution qui naissait (1).

Auguste donna, à la police de nuit, une nouvelle organisation, il forma 7 cohortes sous un *praefectus vigilum*, espèce de préfet de police (2). Ce préfet devait rester toute la nuit à son poste, il est probable qu'il en était de même auparavant, pour les triumvirs.

2. — Ils ont l'inspection générale des prisons, pourvoient aux réclamations des prisonniers et règlent l'administration pénitentiaire ; à ce titre, ils ont sous leurs ordres les geôliers et tout le personnel des prisons (3). Ce droit est constaté par la plupart des auteurs littéraires (4) et par Pomponius,

1 . Tite-Live, XXV, 1. *in fine* : « Incusati graviter ab senatu aediles triumvirique capitales, quod non prohiberent, cum emovere eam multitudinem foro ac disijicere apparatus sacrorum conati essent, haud procul afruit, quin violarentur. »

2. Suétone, *Aug.* 30. — Paul. Dig. L. 1. t. XV, *de off. praef. vigil.*

3. L'organisation des prisons en province paraît avoir été meilleure de celle des prisons de Rome, et avoir eu un certain caractère militaire (Voy. Rudorff, *Röm. Gesch.* t. 2, p. 435).

4. T. Live, XXXII, 26 : « Triumviri carceris lantumiarum intentiorem custodiam habere jussi », Cicéron, *de leg.* 3. 3. 6. « vincula sonctium servanto.. » Voy. aussi Val.-Maxime, V, 4. 7. *in fine*.

qui dit dans le frag. 2, § 36 (L. 1. T. II *de orig. jur.*)
« *triumviri capitales qui carceris custodiam haberent ut, cum animadverti oporteret, interventu eorum fieret* » (1).

3. — De la précédente fonction résulte la troisième. Ayant la surveillance des prisons et des prisonniers, les triumvirs ont eu à s'occuper de tout ce qui se passait à l'intérieur de la prison, et de tout ce qui avait rapport avec les prisonniers. De là, la présidence de l'exécution des condamnations capitales dont ils sont investis. C'est la fonction qui leur donna le nom officiel et habituel de « *capitaux* » et c'est par elle que leur existence fut rendue célèbre à Rome. A ce propos, il est intéressant de voir en quelques mots, comment avaient lieu à Rome les exécutions capitales, les mœurs romaines sont fort curieuses sur ce point. L'endroit et le mode de l'exécution capitale, étaient différents, suivant l'état et la condition sociale du condamné à mort, et la nature du crime qui avait motivé cette condamnation (2). En effet, les femmes, les personnes nobles,

1. Comp. Zumpt. *op. cit.* t. 1, partie 2^e, p. 125. Pauly, *op. cit.* t. 6, v^o *tresviri capit.* p. 2155. Willems, *D. pub. rom.* 6^e édit. p. 292. Lange, *Röm. aet.* t. 1, p. 652. Moniusen, *Röm. Staatsr.* t. 2, partie 1^e, p. 595. 3^e édit. allem. (trad. Girard, t. IV, p. 303).

2. D'après Rudorff (*op. cit.* t. 2, p. 445), il faut distinguer d'une part les exécutions ayant un caractère militaire, comme celles pour les crimes, de la compétence des *Duumvirs*, per-

ou portant un nom illustre, et ceux qui avaient été condamnés à mort pour les crimes de haute trahison, ou lèse-majesté étaient exécutés à l'intérieur de la prison (1). Au contraire les esclaves, les étrangers et les simples citoyens l'étaient publiquement. Dans le premier cas, le mode employé était l'étranglement *par la corde*, dans le second c'était le *crucifiement*.

L'étranglement par la corde (*laqueo gulam frangere*) avait lieu à Rome, au Tullianum, c'était une peine fort ancienne, qui fut en vigueur pendant toute la durée de la République, et ne disparut qu'un siècle après l'Empire (2). Plusieurs auteurs sont d'avis qu'elle était exécutée personnellement, par un des triumvirs, qui se trouvait en service, au moment de l'exécution (3). Cette opinion, paraît être aussi

duellionis, où la direction appartenait aux Duumvirs, et celles pour parricides où elle appartenait aux *Quaestores parricidii*, et d'autre part les exécutions sans forme militaire, comme les exécutions pontificales pour les vierges vestales, et celles des triumvirs.

1. Val.-Maxime, V. 4. 7. Tacite, *Ann.* V, 9. Suétone. Tiber. 61. Dion C. 58, 41. Salluste, Catil 55. Tacite *Ann.* III. 51. — Les amis de Gracchus et les cinq catilinaires furent exécutés en prison. Voy. Tacite *Ann.* V, 9. VI, 39-40 ; et Pauly, *op. cit.*, t. IV, p. 771.

2. Tacite, *Ann.* XIV, 48.

3. Mommsen, *op. cit.*, p. 595 (trad. Girard, t. IV, p. 303). Pauly, *op. cit.*, t. 6, v^o *tresviri capit.* p. 2155. Becker, *Hand. Röm. Alt.* t. II, partie 2^e, p. 359.

celle des textes (1), mais si l'on les examine un peu de plus près, on voit qu'ils ne tranchent pas la question, il y en a même deux qui peuvent prouver le contraire (2). Le texte surtout de Valère-Maxime nous paraît tout à fait probant. L'auteur raconte, qu'une femme avait été condamnée par le préteur, pour un crime capital, à la peine de mort, et livrée par lui au triumvir, pour la conduire en prison, où elle devait mourir étranglée. En prison, elle a pu attirer la sympathie du bourreau qui devait l'exécuter, si bien que celui-ci résolut de ne pas l'étrangler, et la laissa mourir de faim. Voyant, après quelque temps, que cette femme, quoique ne mangeant rien, vivait toujours, il arriva à découvrir que la fille de la condamnée, qui avait obtenu la permission d'aller vi-

1. Valère-Maxime, V, 4, 7 : « Sanguinis ingenui mulierem praetor apud tribunal suum capitali crimine damnatam *triumviro* in carcerem necandam tradidit ». Sénèque, *Contrôv.* L. 7, 1, 22 : « triumphis opus est, comitio carnefice ».

2. Valère-Maxime, *loc. cit. in fine*, : «... Quæ tam admirabilis spelaculi novitas *ab ipso* (c'est-à-dire le geôlier) ad triumphum a triumpho ad praetorem, a praetore ad concilium judicium perlata, remissionem poenæ mulieri impetravit ». Tacite, *Ann.* V. 9. « Quia triumphali supplicio adfici virginem inauditum habebatur a *carnefice* laqueum juxta, compressa ». Sur ce texte, on a fait remarquer que ce n'était pas tant la virginité qui empêchait l'étranglement, mais l'âge. Voy. collect. des auteurs latins, de Lemaire en note au texte cité. Comp. Dion, C. 47, 6. «... και παιδίσκον τινά ἐς ἐφηβους ἐσήγαγον, ἐν ᾧ ὡς ἐν ἀνδρᾶς ἤδη τελεῶν ἀποθάνη ».

siter sa mère, la nourrissait de son lait ; cet exemple de piété filiale sauva la condamnée, car le geôlier ayant rapporté le fait au triumvir, celui-ci au préteur, et ce dernier au conseil des juges, ce conseil fit grâce à la femme. Cet exemple prouve que ce n'était pas le triumvir qui exécutait personnellement la condamnation, mais le geôlier, son serviteur, qui a pu ici, différer cette exécution, et implorer après la grâce de son maître, pour la condamnée. D'ailleurs, abstraction faite de toute preuve tirée des sources, le raisonnement logique peut nous guider ; est-ce donc possible que les triumvirs, ces hommes de familles nobles et élevées, qui faisaient leur apprentissage pour la vie publique, dans laquelle ils devaient probablement atteindre les plus hauts honneurs de l'Etat, fussent obligés de se livrer à des actes si peu honorables, pour lesquels on pouvait très bien, employer des hommes de basse condition ou des esclaves ? Quelque bizarres que fussent les mœurs romaines, sur plus d'un point, nous pensons que ceci n'était pas possible. Les triumvirs n'avaient que la direction de l'exécution comme inspecteurs de la prison, dans laquelle celle-ci avait lieu, mais leur obligation, comme leur droit, se limitaient là, ils n'étaient pas de véritables bourreaux ! (1)

1. Voy. dans la collect. des auteurs latins de Lemaire en

L'exécution publique par le crucifiement, avait lieu d'ordinaire devant la porte Esquiline par le *carnifex* qui était subordonné aux triumvirs. Le choix de l'endroit où l'exécution avait lieu s'explique parce que, d'après les *leges censoriae*, le *carnifex* devait habiter hors de la ville (1). Ce *carnifex* était probablement un *servus publicus*, et recevait les condamnés à mort qu'il avait à exécuter, par les triumvirs, qui par leurs hommes les accompagnaient jusqu'à l'endroit où il y avait la croix (2).

Il est également probable que ce *carnifex*, n'exécutait que les esclaves et les étrangers ; les citoyens étaient exécutés par les licteurs (3).

Après la création du *praefectus vigilum*, les triumvirs perdirent la direction des exécutions capitales qui désormais appartenait au préfet (4).

4. — En même temps que les consuls, les tribuns

note du passage de Salluste Cat. 55, il y est dit : « supplicia vero *non ipsi*, sed per ministros sumebant ut patet ex Valère-Max. V, 4, 7, *in fine* ». Note 3.

1. Cicéron, *pro Rob. ad. Quin.* 5, 15. Tacit. *Ann.* II, 32 « in P. Marcium, consules extra portam Exquilinam, cum classicum canere jussissent more prisco advertere. Voy. aussi Mommsen, trad. Girard, t. 1, p. 371, n° 2.

2. Valère-Maxime, VIII, 4, 2. «... servus a iudicibus dominatus et a L. Calpurnio triumviro in crucem actus est ».

3. Voy. Pauly, *op. cit.* t. 6, p. 2155, et t. 4, p. 1083 ; et aussi Willems, *op. cit.* p. 292, et Creuzer, *Abris. röm. Alt.* p. 228.

4. Rudorff, *op. cit.* t. 2, p. 455.

de la plèbe, et les édiles, les triumvirs capitaux sont chargés de s'occuper de l'extinction des incendies. C'était pour ces magistrats, une conséquence naturelle du droit de police général, qui leur appartenait en commun (1). Mais, comme pour la police, proprement dite, les triumvirs en étaient les magistrats principalement chargés ; pour l'extinction des incendies c'était encore eux, qui avaient la direction sous la République. En réalité, durant cette période, il n'y eut pas un véritable service des incendies ; les édiles avaient une *familia* d'esclaves publics qui servait à éteindre les incendies à l'intérieur de la ville, et qui se trouvait à ce titre, sous les ordres des triumvirs (2), mais cette organisation était tout à fait incomplète, aussi, comme nous le raconte d'ailleurs le jurisconsulte Paul, était-on obligé de recourir, pour compléter ce service, soit à l'industrie des particuliers, soit à l'ambition des riches citoyens, qui intervenaient pour éteindre les incendies, avec leurs propres esclaves (3).

1. Mommsen, t. 2, partie 1^{re}, p. 138 et 597. 3^e édit. allem. (traduction Girard, t. IV, p. 305). Willems, *loc. cit.*

2. Lange, *op. cit.* t. 1, p. 651.

3. Paul, *Dig. L. I. T. XV, de off. praef. vig. frag. 1.* « Apud vetustiores incendiis arcendis, triumviri praeerant... interveniebant nonnumquam et aediles et tribuni plebis, era autem familia publica, circa portam et muros disposita, unde si opus esset evocabatur : fuerant et privatae familiae quae in-

On a dit, que les triumvirs avaient compétence, pour les incendies pendant la nuit, tandis que pendant le jour cette compétence appartiendrait aux édiles et aux magistrats supérieurs (1). On a donné comme argument, le texte de Paul, que nous venons de citer, qui les appelle : *nocturni*; nous avons déjà (2) donné le sens et l'origine de la dénomination *nocturni*, l'argument ne saurait avoir aucune valeur, par conséquent, il est inexact de dire, que les triumvirs étaient compétents en matière d'incendies, seulement pendant la nuit, ils l'étaient autant la nuit que le jour.

Cette charge des triumvirs avait une grande importance, et elle était sévèrement sanctionnée. C'est ainsi que Valère-Maxime nous donne un exemple, de trois triumvirs, qui avaient été condamnés, par le peuple, pour avoir apporté quelque retard, à l'extinction d'un incendie (3).

Les *Quinqueviri cis Tiberim* (4), aidaient ici, aussi,

cendia vel mercede, del gratis extinguerent ». Voy. aussi Mommsen, trad. Girard, t. 1. p. 371.

1. Huschke, *op. cit.* p. 107-8.

2. Voy. p. 15, ci-dessus.

3. Val. Maxime, VIII, 1. *damn.* 5 (vers l'an 585 U. C.).
« M. Mulvius, Cn. Lallius, L. Sextilius, triumviri quod ad incendium in sacra via ortum extinguendum tardius venerant a tribunis plebis die dicta apud populum damnati sunt ».

4. Voy. p. 55-6, ci-dessus.

les triumvirs dans l'exercice de leurs fonctions, en surveillant chacun d'eux, une partie de la ville, et en avertissant les triumvirs en cas d'incendie.

Mais cette direction de l'extinction fut, dès les premiers temps du règne d'Auguste, enlevée aux triumvirs pour être donnée aux édiles; Auguste, en effet, organisa un corps de pompiers, composé de 600 esclaves, sous les ordres des édiles curules (1). Vers la fin de son règne, en l'an 6 de notre ère, il créa le corps de *vigiles*, organisé militairement, et composé d'hommes libres, à raison d'une cohorte par deux régions. La direction fut enlevée alors aux édiles, pour être donnée au chef militaire des cohortes (2).

5. — Gardiens des bonnes mœurs et de l'ordre public, les triumvirs, présidaient à la destruction des livres immoraux ou dangereux, pour l'ordre établi (3). Les censeurs avaient le droit de prononcer

1. Dion C. 54, 2 (vers l'an 732) : « τοῖς ἀγορανομῖσι τοῖς κουρουλίοις τὴν τῶν ἐπιπραμένων, κατὰσβεσιν ἐνεχέρισε, ἐξακοσίους σφίσι δοθούσας. » 53. 24 in fine : « ὁ Δῦρουστος... τοῖς δ'ἀγορανόμοις παραχρῆμα ἐπιμελεῖσθαι τι ὅπως μὴδὲν ἐμπύμπρηται, κἄν ἄρα τι τοιοῦτο συμβῇ κατασβεσθῆναι τὸ πῦρ προστάξει ».

2. Mommsen, trad. Girard, t. 1, p. 371-2.

3. Tacite, *Jul. Agric. vita*, § 2. « Legimus, quum Aruleus, Rustrico Pætus, Thræsea, Herennio Seucciani Priscus Helvidius laudati essent, capitale fuisse, neque in ipso modo auctores, sed in libros quoque eorum saevitum delegato triumviris ministerio ut monumento clarissimorum in comitio ac foro urerentur ».

la destruction des livres, qui leur paraissaient offrir ces caractères, le même droit appartenait au Sénat, et plus tard à l'Empereur. Les empereurs paraissent avoir fait un usage assez fréquent de ce droit, en proscrivant aussi tout écrit, qui se permettait de faire autre chose, que de les admirer et les louer.

Ce devoir incombait, en même temps aux édiles curules, qui souvent agissaient seuls en cette matière (1).

Les livres prohibés ou déclarés tels, étaient saisis par les triumvirs et brûlés publiquement, d'ordinaire au *forum*. L'exécution proprement dite de cet acte appartenait aux *victimarii*, qui agissaient sous les ordres des triumvirs (2).

1. Dion Cass. 56, 27 : « ...καὶ μαθὼν ὅτι βιβλία ἄττα ἐφ' ὕβρει τινῶν συγγράφειτο, ζήτησιν αὐτῶν ἐποιήσατο, καὶ ἐκέινά τε, τὰ μὲν ἐν τῇ πόλει εὐρεθέντα πρὸς τῶν ἀγορανόμων, τὰ δ' ἐξω πρὸς τῶν ἐκασταχόθε ἀρχόντων κατέφλεξε, καὶ τῶν συνθέτων αὐτὰ ἐκολάσε τινας ». 57. 24 : « Καὶ τὰ συγγράμματα αὐτοῦ τότε μὲν τῇ πόλει εὐρεθεντα, πρὸς τῶν ἀγορανόμων καὶ τὰ ἐξω πρὸς τῶν ἐκασταχόθε ἀρχόντων ἐκαύθη. »

Tacit. Ann. 4. 35. « Libros per *aediles* cremandos censuere patres. »

2. Tite-Live, XXXX, 29, 14 : « Libri in comitio igne a victimariis facto in conspectu populi cremati sunt ». — Les *victimarii*, constituaient à Rome un personnel mis, en même temps, au service des sacerdoces et des magistratures. voy. Mommsen, trad. Girard, t. 1, p. 416.

B. — AGENTS DE LA POLICE JUDICIAIRE.

A ce point de vue les triumvirs, peuvent être comparés, aux juges d'instruction modernes, mais leur condition avait ceci de différent, qu'ils cumulaient, en même temps, avec leurs fonctions de juges instructeurs, d'une part, les attributions de véritables policiers, et d'autre part, une certaine juridiction, dans le vrai sens du mot, en matière correctionnelle et de simple police, comme cela sera bientôt montré (1).

Ils étaient, en cette matière, les successeurs des questeurs, et leurs attributions doivent être mesurées, sur celles de leurs prédécesseurs. Un texte de Varron, nous le dit d'ailleurs dans des termes fort explicites : *Quaestores a quaerendo qui conquirerent... maleficia, quae triumviri capitales nunc conquirunt* » (2). Ils devaient donc rechercher les auteurs des crimes et des délits, qui se commettaient à l'intérieur de la ville, recevoir les accusations, les plaintes, ou les dénonciations dirigées contre les coupables, se livrer à des enquêtes et autres moyens d'investigation, et, dans le cas de graves soupçons, procéder à

1. Voy. p. 74 et s., *infra*.

2. Varron, *de ling. lat.* V, 81.

des arrestations (1). Ils étaient tenus, sous ce rapport, à rendre compte des mesures qu'ils prenaient aux magistrats dont ils dépendaient, et le cas échéant, recevoir et exécuter leurs ordres — ce que nous voyons mentionné dans l'exemple rapporté par un auteur (2).

Une fois l'arrestation opérée, les triumvirs avaient, suivant les cas, des pouvoirs différents; si le fait poursuivi ne constituait qu'une simple contravention de police ou un délit rentrant dans leur compétence propre, ils retenaient l'affaire pour la juger, et ils prononçaient plus tard une sentence. Mais si le fait constituait, au contraire, un crime ou toute autre infraction, ne rentrant pas dans leur compétence, ils devaient examiner si l'accusation était ou n'était pas fondée, et dans l'examen de cette question, ils avaient toute liberté. Si le prévenu était reconnu coupable, les triumvirs le gardaient à leur disposition soit en prison, soit en liberté, et renvoyaient le procès pour être définitivement jugé devant les questeurs, le préteur, ou tout autre magistrat com-

1. Pauly, *op. cit.* t. 6. p. 2155. Mommsen, t. 2, partie 1^{re}, p. 596 *in fine*, 3^e édit. allem (trad. Girard, t. IV, p. 304, texte et note 4). Willems, *op. cit.* p. 292.

2. Asconius in Milonian, p. 38 : « tribuni plebis in rostra prodixerant triumvirum capitalem eum interrogaverant, an galatam Milonis, servum caedem facientem deprehen-

pétent (1). Si, au contraire, ils étaient d'avis que l'accusation n'était pas fondée, alors ils remettaient l'individu en liberté et tout était fini (2) ! C'est ce qui arriva pour Oppianicus, dans l'exemple rapporté par Cicéron (3). Voici l'espèce : Avilius et Oppianicus avaient tué un jeune homme riche, appelé Asinius, pour s'emparer de sa fortune. Avilius est dénoncé par les amis de la victime et est amené devant le triumvir Manlius (*hominem ante pedes L. Manlii, qui tum erat triumvir, constituunt*). Là, il avoue avoir tué Asinius, en complicité avec Oppianicus, ce dernier se cachait, mais le triumvir finit par le découvrir (*extrahitur domo latitans Oppianicus a Manlio*). Manlius étant aussi corrompu que les assassins, d'après Cicéron, transige avec Oppianicus, et, moyennant finance, remet le prévenu en liberté (*Itaque rem cum Oppianico transigit, pecuniam ab eo accipit, causam et suspectam et manifestam reliquit*). Indépendamment, du mobile qui fait agir ici le triumvir Man-

disset. Ille dormientem in taberna pro fugitivo prehensum et ad se perductum esse responderat denuntiaverant tamen triumviro ne servum remitteret ».

1. D'après Mommsen (*op. cit.* p. 543-4), les questeurs étaient compétents pour les crimes capitaux jusqu'au moment de l'établissement des *quaestiones* en matière criminelle, au cours du VII^e s.

2. Zumpt, *op. cit.*, t. 1. partie 2^e, p. 125.

3. Cicéron, pro Cluent. 13.

lius, on voit par cet exemple, que, s'agissant d'un meurtre dont l'examen définitif appartient au préteur, c'est aux triumvirs à décider, par une procédure préparatoire, et en toute liberté, si le préteur sera ou ne sera pas saisi, si le procès sera ou ne sera pas poursuivi.

Il faudrait pourtant savoir si tous les crimes et les délits étaient instruits de la sorte ; si la procédure préparatoire des triumvirs était dans tous les cas nécessaire. Nous rencontrons cette intervention triumvirale, dans les textes, pour plusieurs cas, comme le meurtre, la débauche de la jeunesse et autres, mais nulle part, une formule générale, si ce n'est la phrase précitée de Varron, d'après laquelle on serait autorisé de dire, que les triumvirs instruisent, en général, tous les *maleficia*. Certains auteurs, quoiqu'ayant fait preuve de hardiesse sur d'autres points, ont hésité ici, à admettre la portée générale de la phrase de Varron, et ils ont exprimé des doutes. Cependant, comme il n'y a pas d'autres renseignements sur la question, et que rien d'essentiel ne s'oppose à l'exactitude de l'opinion de Varron, il faut, jusqu'à preuve du contraire, l'admettre dans toute sa généralité (1).

1. Niebuhr t. VI, p. 27 traduct. franç. Lange (*op. cit.*, t. I, p. 652) pense que, comme les triumvirs partageaient leur compétence avec les édiles, elle devait être fort étendue. — Becker *op. cit.* t. 2 partie 2^e. p. 359.

On ne peut pas dire, jusqu'à quel moment exactement, les triumvirs ont conservé cette fonction. Il est probable qu'ils l'ont gardé même après l'introduction du système des *Qaestiones perpetuæ* au VII^e siècle, et pendant sa durée, et qu'ils ne l'aient perdue, qu'après l'organisation du nouveau système criminel (de la *cognitio*) sous l'Empire.

APPENDICE. — *Identité des triumvirs capitaux avec les triumvirs nocturnes.*

Nous avons déjà dit, que cette identité ne peut pas faire de doutes, nous devons seulement, examiner ici cette question, qui avait autrefois divisé les romanistes, pour l'honneur des principes, car aujourd'hui vieillie, elle n'est même plus mentionnée par les auteurs modernes (1).

Beaucoup d'auteurs, frappés de ce que plusieurs textes parlent de triumvirs *nocturnes*, qui avaient eu un droit de police général, comme principale fonction, tandis que d'autres, parlent de triumvirs *capitaux*, comme magistrats en matière pénale, mais sans qu'aucun d'entre eux laisse voir, explicitement,

1. Ainsi par exemple Mommsen, *op. cit.* p. 592 et s. (trad. Girard, p. 302 et s.) et Willems, *op. cit.* p. 292-3 appellent les triumvirs capitaux, quelquefois nocturnes, sans autre commentaire.

que les uns ne fussent guère différents des autres, en ont conclu qu'il y avait là *deux* triumvirats distincts, ayant chacun des attributions propres (1). Mais il y en a peu qui aient prétendu que les deux triumvirats aient vécu l'un en face de l'autre, chacun avec ses fonctions spéciales — les auteurs de cette catégorie, ont eu quelque peine à expliquer les textes qui parlent du droit de police appartenant aux triumvirs capitaux, comme, par exemple, le passage de Tite-Live (2) où il est question de l'ordre donné par le Sénat aux triumvirs, au moment des Bacchanales, d'établir des postes de garde, pendant la nuit ; on s'est tiré d'affaire, en disant, que le Sénat avait adjoint extraordinairement les triumvirs capitaux aux triumvirs nocturnes (3), mais on peut remarquer, que les triumvirs nocturnes, ne sont pas même soupçonnés dans le texte.

La majorité des partisans des deux triumvirats, admet qu'ils n'ont pas coexisté, mais qu'ils se sont succédés. Et en effet, il est évident que, tout au moins à partir d'une certaine époque, les triumvirs ont ab-

1. Voy. Creuzer, *op. cit.* p. 228. Götting. *Gesch. röm Straftsrechts* p. 377. Walter *Gesch. d. röm. r.* I, p. 236. Pauly, *op. cit.* t. 6, p. 2158. Becker, *op. cit.* p. 362.

2. Tite-Live XXXIX, 14.

3. Voy. notamment, l'opinion de l'*incertus auctor*, rapportée par Huschke, *op. cit.* p. 106.

solument les mêmes fonctions, qu'auraient eu ces prétendus triumvirs nocturnes auparavant, le texte de Tite-Live, que nous venons de citer suffit à le prouver ; si à cette époque, il y avait un autre triumvirat de police, l'intervention des capitaux eût été absolument inutile, et en plus, les *Yviri cis Tiberim*, qui à cette époque furent adjoints aux triumvirs capitaux, l'eussent été davantage. Enfin, on ne rencontre nulle part, mention des nocturnes à côté des capitaux, et on ne s'expliquerait pas leur absence de la liste des *XXVI viri*, dans le cas contraire.

Dès lors, si ces deux triumvirats se sont seulement succédés, toute discussion sur leur identité devient vaine, et sans intérêt. Si, en effet, tout le monde est d'accord que les capitaux ont eu, après les nocturnes, absolument les mêmes attributions qu'eux, que signifie cette duplicité de triumvirats ? absolument rien. Il n'y a plus qu'une affaire de mots, une différence de dénomination, que nous croyons, avoir suffisamment expliquée auparavant (1).

1. Voy. ci-dessus p. 15 — Voy. pour l'identité Huschke, *op. cit.* p. 106. Invernizi, *de publ. et cr. judiciis*, p. 38-9. Lange *op. cit.* p. 651 Reiz, *Röm. alt.* p. 438 — Asverus *Act. sacr.* p. 32.

SECTION II.

Attributions judiciaires.

Nous entendons par attributions judiciaires, les fonctions que nos magistrats remplissent à titre de juges, à savoir, le droit qui leur appartient en même temps que la charge qui leur incombe, d'être saisis de certaines affaires qu'ils auront à examiner, et sur lesquelles ils prononceront des véritables sentences.

Pareilles attributions leur incombent, et en matière criminelle et en matière civile, nous devons donc les examiner successivement sous ces deux points de vue.

A. — EN MATIÈRE CRIMINELLE.

Le point délicat à élucider, est celui de savoir si les triumvirs capitaux avaient une juridiction criminelle propre, et quelle en était la nature et la portée. Or, sur ce point, on est loin d'être d'accord. Mommsen refuse d'une manière très catégorique toute compétence criminelle propre, aux triumvirs (1), il

1. Mommsen, *op. cit.* t. 2, partie I, p. 597-8, 3^e édit. allem. (trad. Girard, t. IV, p. 305-6).

dit qu'ils n'avaient point autorité pour prononcer une peine quelconque, contre une personne quelconque, et qu'une véritable peine, même à l'encontre d'un esclave, ne pouvait émaner que d'un tribunal proprement dit (1) ; plusieurs auteurs se sont prononcés dans un sens opposé, et il convient de procéder à l'examen attentif des textes pour pouvoir apprécier ces différentes opinions.

Il résulte de plusieurs textes, que les triumvirs avaient un certain pouvoir sur les esclaves et les gens de basse condition. Nous avons déjà cité un passage de Plaute (2), dans lequel un esclave craint d'être arrêté par les triumvirs comme vagabond — dans la suite du texte ce même esclave ajoute, que s'il était arrêté, le lendemain il serait retiré de sa prison pour recevoir les verges, et « huit hommes des plus robustes frapperaient sur son dos comme

1. *Id.* p. 598 (traduct. Girard, p. 304, n° 1 et p. 306). Il donne comme preuve, l'exemple rapporté par Valère-Maxime VIII, 4, 2 où un esclave est d'abord condamné par les juges, puis livré aux triumvirs pour être exécuté « *Servus a iudicibus damnatus, et a L. Calpurnio triumpho, in crucem actus est* ». Mais ici, s'agissant de la peine de mort, elle n'aurait pu être prononcée par les triumvirs, même à l'encontre d'un esclave — tout ce que prouve donc ce texte, c'est que les triumvirs ne prononçaient pas la peine de mort ; mais la question n'est pas là.

2. Plaute *Amph.* 1, 1. «... ita quasi incudem me miserum homines octo validi coedant ».

sur une enclume ». Ce même droit, de donner les verges aux esclaves vagabonds, est constaté par un autre texte (1), qui raconte qu'un affranchi, devenu riche, était raillé parce qu'il avait été battu auparavant par les triumvirs capitaux. On peut dire que ce droit appartenait aux triumvirs non pas à titre de juges, mais à titre d'agents de la sûreté, et que ce n'était pas là une peine, mais une mesure de police, et c'est en effet ce qu'entend Mommsen, mais on pourrait tout aussi bien dire, croyons-nous, que c'était là une punition que les triumvirs infligeaient aux personnes qui avaient commis une contravention de police, et comme ils avaient toute liberté pour l'infliger ou ne pas l'infliger, ils étaient, à cet égard, des juges ; c'est donc une question d'appréciation que de dire, s'ils avaient ou s'ils n'avaient pas eu une juridiction de simple police, et nous ne voyons pas pourquoi on la leur refuserait.

Dans leur compétence propre, rentrait également, la connaissance des délits de vol au point de vue de la répression pénale du délit ce qui nous est prouvé par les textes (2) et autres délits dont nous

1. Horace. 4. 11, *Epod.* « Sextus flagellis hic triumviralibus, præconis ad festidium ».

2. Cicéron *In. Q. Caecil divin.* § 16 et Pseudoasconius, 121 « velut fures et servos nequam qui apud III viros capitales, apud columnam Maeniam puniri solent ».

avons des exemples dans les auteurs, sans toutefois savoir au juste, la catégorie des délits qui y rentraient. Les triumvirs pouvaient punir ces délits, même avec l'emprisonnement, dont la durée pouvait souvent être fort longue pour une raison des plus simples. Contre la décision des triumvirs, le condamné n'avait, à notre connaissance, d'autre moyen de recours, que l'*intercessio*, d'un magistrat égal ou supérieur, — ici le plus souvent du tribun de la plèbe, — et si cette *intercessio*, n'aboutissait pas, si le tribun de la plèbe, par exemple, pour une raison ou une autre ne donnait point suite à la demande du condamné, celui-ci, se trouvait dans l'obligation de subir la peine que lui avait imposée le triumvir, quelque arbitraire fût-elle, souvent même de passer toute la vie en prison. Ainsi P. Munatius avait été condamné à la prison par les triumvirs, pour avoir porté sur sa tête, une couronne de fleurs d'une statue, il fit appel aux tribuns de la plèbe, mais n'obtint aucun résultat (1). De même le triumvir Pescennius condamna à la prison le militaire Cornelius, pour un attentat à la pudeur, celui-ci s'adressa aux consuls, mais ne fut

1. Pline *Hist. nat.* 21. 6 « P. Munatius, quum demptam Marsyae coronam e floribus, capiti suo imposuisset, atque ob id duci eum in vincula triumviri jussissent appellavit tribunis plëbis, nec intercessere illi ».

pas plus heureux que Munatius et se vit dans l'obligation de terminer ses jours en prison (1). Au contraire, le poète Naevius, qui avait été condamné à la prison par les triumvirs, pour avoir écrit des livres outrageux pour plusieurs personnes, fut remis en liberté par les tribuns de la plèbe, parce qu'une fois en prison, il écrivit deux pièces où il avait pris soins de réparer publiquement les railleries et les traits hardis de ses précédents ouvrages (2). Dans ces trois derniers exemples encore, il nous semble que l'emprisonnement était imposé par les triumvirs, comme une véritable peine ; nous savons qu'on a dit, qu'au sens de la loi, ce n'en était pas une et que c'était un emprisonnement préventif, infligé par les triumvirs, comme mesure de police, mais nous ne comprenons pas alors, comment un emprisonnement préventif, qui, par sa nature, devait être de courte durée, et en tout cas provisoire, pouvait durer pendant toute la vie du con-

1. Val.-Maxime, VI. 1, 10. « C. Pescennius, triumvir capitalis, Cornelium fortissimæ stipendia meritum virtutisque nomine quater honore primipili ab imperatoribus donatum quod cum ingenuo adolescentulo stupri commercium habuisset publicis vinculis oneravit ».

2. A.-Gelle III, 3. « Cum ob assiduam maledicentiam, et proba principes civitatis de græcorum poetarum more dicta in vincula Romæ a triumviri conjectus esset.

damné (1), si l'intercession ne réussissait pas. Il nous semble que c'est plus simple d'admettre que les triumvirs étaient juges en matière correctionnelle, pour une certaine catégorie de délits, que nous ignorons, et qui était probablement déterminée par la loi ou la coutume (2).

Ils n'ont jamais eu compétence pour juger des crimes, c'est ainsi que le triumvir était incompétent pour prononcer une juste sentence contre Oppianicus dans l'exemple précité donné par Cicéron (*pro. Cluent.* 13).

Nous limitons donc la compétence des triumvirs en matière pénale, à la répression des contraven-

1. Ceci est clairement dit, par Valère-Maxime dans le passage (VI, 1, 10) précité.

2. Mommsen objecte, que comme nous n'avons pas un seul exemple de *provocatio* contre les décisions des triumvirs en cette matière, on ne peut pas dire, qu'ils eussent eu une compétence judiciaire propre. La *provocatio*, on le sait, était le droit qui appartenait au condamné, d'appeler de la sentence du magistrat qui le frappait, devant l'assemblée du peuple. Pour que l'objection de Mommsen portât, il faudrait démontrer deux choses : d'abord, que toute sentence de magistrat, sans exception, pût faire l'objet d'une *provocatio*, et en second lieu, dans le cas où la première proposition aurait été exacte, que jamais, une sentence triumvirale en matière criminelle, ne fût frappée d'appel devant le peuple, or, il est vrai que nous n'en trouvons pas un seul exemple dans les textes, mais ce silence peut bien ne pas avoir la signification qu'on lui attribue.

tions de simple police et de certains délits (1), avec la latitude, de prononcer des peines de police, pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement. Cette compétence, ils l'exercent à l'égard des esclaves, les pérégrins, les gens de basse condition (2) et probablement aussi, à l'encontre des plébéiens (3), ce qui paraît confirmé dans une certaine mesure par les derniers exemples donnés (4).

Là, s'arrêtaient leurs pouvoirs ; Niebuhr (5), cependant, a prétendu que les triumvirs avaient qualité pour juger les crimes les plus graves, dans le cas où leur auteur avait été pris en flagrant délit, et dans ces cas spéciaux, ils pouvaient prononcer contre le coupable, même la peine de mort.

« En pareil cas, dit-il, les Romains eussent regardé comme une dérision l'intervention d'un tribunal, et la tentative de défendre l'accusé ; on n'avait qu'à décider sur l'identité de la personne ».

1-2. Voy. dans ce sens. Walter *Gesch, röm. rech.* p. 236, Götting, *op. cit.* p. 378. Geib, *op. cit.* p. 227. Creuzer, *op. cit.* p. 228. Lange, *op. cit.* p. 653. Becker, *op. cit.* p. 359. Pauly, *op. cit.* t. 6, p. 2156. Zumpt, *op. cit.* p. 126-9.

3. Rudorff, *op. cit.* p. 329.

4. Quoi qu'il en soit sur la question de principe, Mommsen lui-même convient dans d'autres passages de son ouvrage (t. 2, p^e 1^e, p. 543-4 et p. 600-601, 3^e édit. all.), que vers le milieu de la République, les triumvirs devaient être les seuls magistrats fixes, pour juger les délits de droit commun.

5. Niebuhr, trad. franç. t. 6, p. 125-6.

Le malheur est, que cette belle hypothèse est dénuée de preuves ; aucun texte, aucun témoignage en sa faveur, qui puisse lui donner l'ombre d'exactitude ! Niebuhr est arrivé, d'ailleurs, à cette conclusion fantaisiste, par l'interprétation, non moins fantaisiste, qu'il a donnée à la loi Papiria, et que nous aurons à exposer plus tard, c'est alors que nous montrerons que cette loi n'est guère relative à la procédure criminelle, par conséquent, l'opinion de ce jurisconsulte sur ce point spécial, n'a absolument aucun fondement.

La procédure devant le tribunal des triumvirs ne devait avoir aucun caractère spécial, si ce n'est qu'elle était plutôt sommaire, étant donné la nature des faits, et la condition des personnes qu'on y jugeait. Chaque triumvir était investi de tous les pouvoirs de la commission, et devait pouvoir juger seul, sauf le droit d'*intercessio* des collègues à l'encontre de ses décisions. Selon la coutume romaine, le triumvir devait, à son tribunal, être assisté d'un conseiller, il écoutait l'accusation et la défense, et après cela, il se prononçait. Il paraît qu'il y avait une catégorie d'orateurs à part, qui plaidaient devant les triumvirs, et ils ne jouissaient pas d'un grand renom, car Cicéron en parle avec mépris, mais, lui aussi, s'abaissa une fois jusqu'à plaider devant les triumvirs (1).

1. Comp. Zumpt, *op. cit.* p. 128.

Cette compétence criminelle, les triumvirs l'exerçaient, comme la plupart de leurs autres attributions, à titre d'auxiliaires des autres magistrats, et en vertu d'une délégation de ces derniers, délégation qui finit par être régulière, dans plusieurs cas même obligatoire, de sorte qu'on peut dire que cette compétence criminelle leur était propre. Ils la devaient, en partie aux questeurs, et en plus grande partie encore, au préteur, dont ils étaient principalement les auxiliaires. Il est probable, que toutes les fois, qu'un préteur a voulu juger un cas quelconque, rentrant dans la compétence que s'étaient formée les triumvirs, il a pu le faire sans la moindre difficulté.

Nous ne pouvons pas préciser jusqu'à quel moment dura cette compétence des triumvirs en matière répressive, mais il est possible que la procédure des *quæstiones* la laissa subsister, au moins, en matière de contraventions de simple police.

B. — EN MATIÈRE CIVILE.

En matière civile, les triumvirs capitaux étaient tout à fait les auxiliaires du préteur urbain, et les affaires qu'ils avaient à juger étaient complètement de compétence prétorienne. Nous les voyons inter-

venir, pour trois sortes d'affaires, d'un haut intérêt pratique et juridique.

1. — Dans les deux premiers systèmes de procédure, les actions de la loi et la procédure formulaire, le procès se divisait en deux parties, la première qui se jouait devant le préteur (*in jure*) et la seconde devant le ou les juges (*in judicio*). Ces juges étaient des simples particuliers, des jurés, qui avaient à trancher le litige en fait, ils étaient choisis, en principe, par les parties, et dans le cas où les parties ne se mettaient pas d'accord pour faire leur choix, ils étaient choisis par le magistrat. Il s'était établi la coutume, de dresser d'avance la liste des citoyens qui seraient le cas échéant, appelés à juger les procès, pendant un certain délai. Ces listes, sans pourtant s'imposer aux plaideurs, offraient de l'intérêt à plusieurs points de vue. Une de leurs utilités était que les personnes inscrites ne pouvaient décliner les fonctions de juges qu'en s'excusant en vertu d'une cause légitime et spéciale (1). Nous savons par les textes, que la charge qui s'imposait aux citoyens, et notamment aux citoyens inscrits sur les listes, *judices selecti*, de remplir des fonctions judiciaires, était une charge publique,

1. Voy. Accarias. *Précis de dr. romain*, t. 2, p. 664, 4^e édit.

un *munus publicum* (1) de même nature que la tutelle. Pour en être dispensé, il fallait pouvoir se prévaloir d'une cause d'excuse (2), autrement on était tenu, sous peine d'une sanction sévère, de siéger comme juré (3). La loi ou la coutume déterminait bien les cas de dispense, mais les contestations étaient toujours possibles, soit sur l'existence même d'une cause d'excuse, soit sur son application. Ces contestations étaient de la compétence prétorienne, le préteur jouait bien le rôle du magistrat *in jure* mais *in judicio*, il nommait pour trancher le différend les triumvirs capitaux. Les triumvirs finirent par devenir des jurés permanents, pour ce genre de litiges. Cicéron nous en donne un exemple (4).

1. Paul, Dig. L. 5, T. 1, *de judic. frag.* 78 : « Quippe judicare munus publicum est ».

2. Modestin, Dig. L. 27, T. 1, *de excusat. frag.* 6 § 8, et *Fragmenta Vaticana* § § 194, 197.

3. Ulpien, Dig. L. 50, T. 5, *de vocat. frag.* 13 § 2 : « Qui autem non habet excusationem, etiam invitus judicare cogitur. »

4. Cicéron, Brut. 31 : « Qui, quidem in triumviratu judicaverit contra P. Africani, avunculi sui, testimonium, vocationem augures, quo minus judiciis operam darent non habere » Beaucoup voient, à la place de *triumviratu* « *tribunatu* » mais c'est une correction gratuite, qui ne s'appuie sur rien, car on ne voit trop pourquoi les tribuns seraient ici compétents, c'est plus vraisemblable d'y lire *triumviratu*. Dans Pauly (*op. cit.* t. 6, p. 2455) il est dit, que pour le maintien de *triumviratu*, on peut dire que l'absence non excusable d'un juré n'est qu'une contravention de police, pour laquelle les triumvirs seraient compétents.

Le triumvir P. Aelius Tubero, qui fut candidat à la préture pour l'année 626 U.C. décida, dans une contestation de ce genre, que les augures ne sont pas dispensés par leur charge des fonctions de jurés.

Il n'y a pas à douter que les triumvirs ne fussent compétents qu'*in judicio* le mot « *judicaverit* », qui est contenu dans le passage précité de Cicéron, est significatif. Le mot *judicium* (*judicare*) indique presque toujours, non pas la direction de la procédure, mais le jugement (1).

II. — Dans une autre catégorie d'actions, également, les triumvirs formaient une espèce de tribunal de récupérateurs permanents, pour prononcer une sentence en fait. Ce second cas de compétence nous est rapporté dans un passage fort intéressant de Plaute (2), où un individu, habitué de vivre avec

1. Ainsi, dans la loi Papiria, le sens du mot *judicare*, et dans Varron IX, 85, le *triumvirum judicium*, qui paraît à côté de celui des decemvirs et centumvirs, qui n'étaient certainement compétents qu'*in judicio*. Voy. Mommsen, *op. cit.* t. 2, partie 1, p. 600, texte et note 2, 3^e édit. allem. (trad. Girard, t. IV, p. 308, texte et note 2).

2. Plaute *Persa*, t. 2, 10 : Saturio.

« ... Neque quadruplari me volo ; neque enim decet,

« Sine meo periculo ire aliena ereptum bona ;

« Neque illi, qui faciunt, mihi placent ; plane loquor,

« Nam publicae rei causa quicumque id facit,

« Magis, quem sui quaesti, animus induci potest,

le bien d'autrui, raconte qu'il n'aime pas à exercer les *actions au quadruple*, parce qu'il n'apprécie par ceux qui prennent le bien des autres sans courir aucun danger, aussi, voudrait-il modifier la loi en ce sens que celui qui agit *au quadruple*, pour un intérêt public, s'il triomphe, donne la moitié de son gain au Trésor, et que son adversaire jouisse des mêmes moyens de défense que lui, c'est-à-dire qu'il puisse exercer aussi, envers le demandeur, la *manus injectio*, et que les deux parties se présentent de cette manière devant les triumvirs.

Ce texte fait clairement allusion à un système de procédure qui fut, pendant un certain temps, en vigueur à Rome, à savoir le système des *actions populaires*. On sait que pour sauvegarder d'une façon efficace, certains intérêts collectifs, le législateur d'une part, le préteur et autres magistrats par le moyen de leurs édits d'autre part, ont créé certaines actions à forme civile, se poursuivant devant le préteur, et pouvant être mises en mouvement par un

- « Eum esse civem et fidelem et bonum.
- « Sed legirupam qui damnet, det in publicum,
- « Dimidium ; atque etiam mea lege abscibitor ;
- « Ubi quadruplator quempiam injiciat manum,
- « Tantidem ille illi rursus injiciat manum,
- « Ut æqua parti prodeant ad treis viros,
- « Si id fiat, ne isti faxim usquam adpareant,
- « Qui heic albo rete alieno obpugnant bona ».

citoyen quelconque, comme représentant de la cité. C'est le sens large des actions populaires ; nous n'avons pas à rechercher, pour notre étude, quelle fut exactement la portée de l'*actio popularis* à Rome (1). Le fondement des actions populaires était donc, un intérêt public, qui pourtant n'était pas toujours de même nature ; tantôt on voulait sauvegarder par ces actions un intérêt public proprement dit, alors le citoyen qui agissait, était en quelque sorte l'avocat de l'État, poursuivant la condamnation à une peine pécuniaire pour l'intérêt public, et à qui, pour cela, on donnait comme une sorte de salaire pour la défense publique, le gain de la somme encourue ; tantôt au contraire, on voulait sanctionner un droit collectif de tous les citoyens, alors dans ce cas, le citoyen qui agit, le fait pour sauvegarder un droit qui lui appartient dans une certaine mesure, il plaide donc, comme directement intéressé, et non comme représentant de la cité. La plupart de ces actions revêtaient un caractère pénal, on poursuivait, par une peine pécuniaire fixée d'avance, la punition de l'infraction commise à une disposition de la loi ou de l'édit. Il y avait eu une catégorie spéciale d'actions populaires, dont la peine pécuniaire s'é-

1. Voyez pour cela, l'intéressante étude de M. Bruns, sur les actions populaires dans la *Zeitschrift für Rechtsgeschichte*, t. III, p. 341-415, année 1863.

levait au quadruple du dommage causé ; le bénéfice de ces actions appartenait au demandeur, qui s'appelait *quadruplator*. Ce système des actions populaires au quadruple, donna au commencement de bons résultats, stimulés par le gain du quadruple, il se trouvait toujours des personnes, pour prendre en main la défense des intérêts publics ; mais bientôt il donna lieu à des abus ; le gain fut le principal et souvent l'unique but des *quadruplatores*, et beaucoup de personnes trouvèrent là, une source d'exploitations, et en firent une véritable industrie (1). C'est par cela que s'explique la réforme que Plaute préconise par la bouche d'un de ses personnages de la comédie. Ce que le poète souhaite, arriva seulement plus tard ; le demandeur n'avait plus qu'une partie du quadruple, n'excédant jamais la moitié, souvent il en avait même moins. Par ces actions au quadruple, on poursuivait la punition de certains délits déterminés, parmi les quels étaient peut-être

1. Cicéron, *Pesdoasconius*, 24, donne deux définitions des *quadruplatores* : « Quadruplatores delatores erant, criminum publicorum, in qua re quartam partem de proscriptorum bonis, quas detulerant, consequabantur. Alii dicunt, quadruplatores esse reorum accusatores, qui convicti quadrupli damnari soleant, ut aleæ aut pecuniae gravioribus usuris foeneratae ». La seconde paraît plus exacte, en tous cas, elle se combine avec le sens du mot *quadruplator* dans le passage précité de Plaute.

compris les délits d'avortement, et de supposition de part (1). L'exemple de Plaute (*Persa*) nous révèle aussi la procédure de ces actions : le demandeur exerçait contre le prétendu coupable, le défendeur, l'action légale de la *manus injectio*, et le traînait devant les triumvirs. Ces triumvirs ne peuvent être autres que les triumvirs capitaux, car les autres triumvirs avaient des fonctions spéciales et déterminées, et n'avaient aucun rapport avec la procédure judiciaire (2).

Quelle est la nature de la *manus injectio*, exercée dans l'espèce et quel le rôle que jouaient les triumvirs dans ces actions ?

Selon Demelius (3), c'était une *manus injectio*, en

1. Ce qui parait du moins résulter du passage suivant de Plaute, *Truculentus*, 4, 2, 49 : « post id ego te manum injiciam quadrupuli, venefica, suppotrix puerum, ego edepol jam tua proba aperibo omnia ».

2. Mommsen *op. cit.* t. 2, partie 1^{re} p. 599, n° 1, 3^e édit allem. (trad. Girard, t, IV, p. 307, n° 1).

3. Demelius. Un article dans la *Zeitschrift, f. rech. Gesch.* 1861, t. 1, p. 362 et s. sur les comédies de Plaute. — L'auteur pense, que dans l'exemple de Plaute dont il est question ici, il s'agit d'une action criminelle, ceci résulterait des expressions *rei publicae causa*, et *prodeant ad trisviros*, la *manus injectio*, serait employée ici, en matière criminelle, et n'aurait comme but final qu'une somme d'argent, et cela d'après l'expression *tantidem iniciat manum...* du texte. — Mommsen (trad. Girard, t. IV, p. 308 n° 1), pense au contraire, qu'une action criminelle est exclue ici, en la forme, par l'emploi de la *manus injectio*, et même en réalité par l'apparition d'un demandeur.

matière criminelle, de même nature que la *manus injectio* dont il est question dans le second exemple de Plaute que nous venons de citer ; elle était un moyen extrajudiciaire, comme dans tous les cas de quadruplation, avec *manus injectio*, elle n'était qu'une manière spéciale d'ouvrir le procès, remplaçant en cela l'*in jus vocatio*, et elle avait nécessairement lieu devant le tribunal du préteur. Si cette vue est exacte, ce qui nous paraît vraisemblable, le rôle des triumvirs est facile à délimiter ; ceux-ci n'avaient à intervenir qu'*in judicio*, ce qui d'ailleurs paraît s'imposer, si l'on se rapporte à ce que nous avons précédemment signalé (1), à savoir que dans tous les cas de compétence triumvirale en matière civile, les triumvirs ne jouent que le rôle de jurés (2).

Ainsi donc, dans les actions populaires *in quadruplum*, actions pénales, à forme civile, le demandeur agissait *per manus injectionem* devant le préteur, qui instruisait le procès et renvoyait ensuite les parties devant les triumvirs capitaux, pour que ceux-ci se prononçassent si le défendeur, oui ou non, devait être condamné au *quadruplum*. Les triumvirs remplaçaient encore ici les jurés des procès prétoriens

1. Voy. ci-dessus, p. 85, texte et note 1.

2. Comp. Mommsen, *op. cit.* t. 2, partie 1^{re} p. 599, texte et note 3, 3^e édit. allem. (trad. Girard, t. IV, p. 308, texte et n^o 2), et Huschke, *Die Multa und das Sacram.* p. 268.

de droit commun et étaient, pour ainsi dire, des récupérateurs permanents.

D'après l'opinion de Mommsen (1), cette compétence des triumvirs, a dû leur appartenir dès l'apparition du système de la quadruplation, et leur être maintenue jusqu'au moment de l'introduction du nouveau système de procédure pénale, au VII^e siècle de la ville, celui des *Quæstiones perpetuæ*.

III. — Le troisième cas de compétence en matière civile, est relatif à l'action *sacramenti*.

L'action *sacramenti* était la principale des cinq actions de la loi (*legis actiones*), la forme de procédure la plus ancienne, et la plus générale, pendant le premier système de procédure. Ce qui la caractérise, c'est le pari que fait chacun des plaideurs, pari qu'il perdra si sa prétention est injuste; dès lors, tout le débat se transforme et se limite, au point de savoir, de quelle des deux parties, le *sacramentum* est *injustum*, la solution du véritable débat devient accessoire et dépendra de la décision qui sera prise sur le *sacramentum* des plaideurs.

Deux périodes doivent être distinguées pour cette action. Pendant la première, l'action revêt le caractère absolument religieux et formaliste, dont est imprégnée toute la procédure civile à cette époque. Le

1. Mommsen, *op. cit.* p. 599-600 (trad. Girard, t. IV, p. 308).

sacramentum, qui varie selon la valeur de l'objet du litige, — 50 as dans les procès dont la valeur ne dépasse pas 1000 as, et 500 as, dans ceux dont la valeur est supérieure à 1000 as — est déposé par les plaideurs, au commencement du procès, chez les pontifes. Une fois le procès terminé, le gagnant retire seul sa consignation, quant à celle du perdant, elle tombe dans les fonds ecclésiastiques, et servira pour les sacrifices publics (*sacra publica*) (1). Pendant la seconde période, au contraire, les parties étaient dispensées du dépôt préalable du *sacramentum*, elles en garantissaient seulement le paiement, en cas de perte, au commencement du procès, par des cautions

1. Varron, l. V, 180 : « Ex pecunia quae in iudicium venit in litibus sacramentum a sacro. Qui petebat et qui inficiebatur, de aliis utrique quingenos *ad pontem* deponebant ; de aliis rebus item certo alio legitimo numero assium qui iudicium vicerat suum sacramentum a sacro auferebat, victi ad *aerarium* redibat ». Il y avait à Rome une caisse publique générale appelée *aerarium* et des fonds spéciaux qui s'appellent en langue technique *arca*. Parmi les caisses spéciales religieuses, il y avait la caisse religieuse centrale, qui était celle des pontifes (*arca pontificum*). Parmi les revenus de cette caisse il faut voir les amendes de procédure (*sacramenta*). Le dépôt fait par chacune des deux parties, dans tout procès civil, consistait en cinq moutons, ou cinq bœufs, selon l'importance du litige — les animaux du perdant étaient employés en sacrifices publics (*sacramentum*), de là ce nom de *sacramentum* qui resta, plus tard, au dépôt, même après la conversion de ces amendes en bétail, en sommes d'argent en vertu d'une loi de l'an 300. (Voy. Mommsen, trad. Girard, t. 3, p. 77-9, texte et notes).

reçues par le prêteur, qui s'appelaient *prædes sacramenti*. Tout ce que Gaius nous dit sur le *sacramentum*, est relatif à cette seconde période (1). Le jugement avait alors pour effet d'éteindre l'obligation du gagnant et rendre exigible celle du perdant (2).

Le *sacramentum* était considéré, comme une peine pécuniaire infligée au plaideur qui, par la perte du procès, avait été reconnu avoir abusé des formules sacrées de la procédure, et comme les frais judiciaires mis à la charge du perdant. Mais il avait aussi un autre but, on avait voulu, par cette crainte du risque, limiter autant que possible le nombre des litiges, et mettre un frein aux tendances chicanières de certaines personnes. L'inconvénient de ce système, surtout pendant la première période, était néanmoins considérable, car les personnes pauvres, n'ayant pas à faire le dépôt réel du *sacramentum*, se trouvaient privées de tout moyen de justice; l'inconvénient était peut-être voulu, pour maîtriser les classes pauvres, dans leurs exigences et prétentions contre les classes riches, et sauvegarder par là, le

1. Gaius. Comm. IV, 13. « in publicum cedebat ». Festus, v° *Sacramentum*. Voy. aussi Accarias, t. 2, p. 833. Ortolan, t. 3, p. 485. Ihering, *Scherz und Ernst in der jurispr.* p. 178-9. Huschke. *Multa und Sacr.* p. 473.

2. Même pendant cette seconde période, la somme due, recouvrée par l'autorité civile au nom de l'État, devait être livrée ensuite aux pontifes pour les besoins du culte (Voy. Mommsen, trad. Girard, t. III, p. 19).

système social romain, qui était essentiellement aristocratique. C'est dans la seconde période de l'action *sacramenti*, qu'intervient la compétence des triumvirs capitaux; ils étaient chargés du recouvrement des *sacramenta* encourus. Dans le passage précité de Festus (1), relatif au *sacramentum*, nous trouvons le texte de la loi Papiria, qui parle de cette fonction des triumvirs. Nous devons, avant d'entrer dans le détail de cette loi, et avant même de rechercher sa date, examiner la portée générale qu'elle peut avoir sur la matière du *sacramentum*.

Les deux phases de l'action *sacramenti*, ne doivent pas être simplement regardées, comme deux systèmes de procédure sans aucune autre signification. La transformation de cette action devait avoir une

1. Festus, v^o *Sacramentum*, p. 620 : « *Sacramentum* aes significat quod pœnæ nomine penditur, sive eo qui interrogatur, sive contenditur, id in aliis rebus quinquaginta assium est, in aliis rebus quingentorum inter eos, qui iudicio inter se contenderent : qua de re lege L. Papirii tr. pl. sanctum est his verbis : « Quicumque praetor post « hac factus erit, qui inter cives jus dicet, tres viros capitales « populum rogato, hique tres viri capitales, qui cum- « que post hac facti erunt, sacramenta exigunto iudicanto- « que, eodemque jure sunt, uti ex legibus pleberique scitis « exigere, iudicareque, esseque oportet ». *Sacramenti* autem nomine id aes dici coeptum est, quod et propter aerari inopiam et sacrorum publicorum multitudinem consumebatur in rebus divinis ».

raison; elle a été donnée très exactement, d'après nous, par M. Ihering (1). Si l'on songe aux inconvénients de l'action *sacramenti* dans la première période, et si on les compare à la simplification que l'action a reçue dans sa seconde période, on aperçoit très facilement qu'il y eut là, une réforme d'une haute importance sociale.

Nous avons déjà dit, qu'anciennement, l'intervention des pontifes, dépositaires des formules sacrées de la procédure, et le dépôt réel du *sacramentum* avaient comme principale conséquence la soumission des classes pauvres et surtout plébéiennes, aux classes patriciennes; ce système devint plus oppressif encore, le jour où par suite de la divulgation des formules de procédure par Flavius, les pontifes perdirent leur ancien monopole, et surtout à partir de l'époque où il y eut un prêteur pérégrin pour juger les procès intéressants les pérégrins, exclus de la procédure religieuse des Romains (2), pour eux, pas

1. Ihering, *op. cit.* p. 180 et s. p. 212 et s.

2. Ce que nous disons dans le texte n'est pas tout à fait sûr, en ce qui concerne l'action *sacramenti*; si nous l'avons affirmé d'une façon générale, c'est qu'il nous paraît certain, que la procédure des *legis actiones*, si toutefois elle était accessible aux pérégrins, ne s'appliquait pas à leur égard, avec la même rigueur qu'à l'égard des citoyens romains; et en second lieu, il est peu probable, que cette procédure pût être exercée devant le tribunal du prêteur pérégrin.

de formules sacrées, pas de dépôt de *sacramentum*, égalité entre eux pour obtenir justice, et grande facilité. On comprend aisément, qu'il ait paru choquant, que les citoyens fussent moins bien traités que les étrangers, et que les défenseurs du peuple opprimé eussent, dès lors, cherché à faire disparaître cet état de choses. La seconde forme de l'action *sacramenti* apparaît alors, comme une réforme opérée au profit du peuple, et proposée pour cela, par les tribuns de la plèbe. Quoi donc de plus naturel, que de penser avec Ihering, que la loi Papiria, plébiscite proposé par le tribun de la plèbe Papirius, rapportée par Festus à propos du *sacramentum*, a dû être la loi qui a opéré cette réforme. Il nous paraît vraisemblable que la loi Papiria, qui a réglé la manière de la perception des *sacramenta* encourus, par une nouvelle magistrature, laïque cette fois, ait supprimé le dépôt préalable et la compétence des pontifes (1). Le tribun de la plèbe Papirius, a dû faire

1. Beaucoup de personnes (entre autres Danz, un article dans la *Zeitschrift für rech. Gesch.* t. VI. p. 379. Huschke, *Multa und Sacr.* p. 473-9, et Niebuhr, trad. franç. t. VI, p. 125) pensent, que cette transformation de l'action *sacramenti* a dû intervenir bien avant la loi Papiria ; d'après eux, après la suppression du dépôt réel, les pontifes auraient été remplacés par les questeurs, et à ceux-ci auraient succédé les triumvirs capitaux, d'après les uns en vertu de la loi Papiria, d'après les autres avant cette époque, et dans ce cas la loi Papiria n'aurait fait que confirmer aux triumvirs, la fonc-

valoir, pour cela, devant l'assemblée du peuple, les arguments que nous venons d'examiner, en montrant les inconvénients de la vieille forme de l'action *sacramenti*. Il a dû demander la suppression du dépôt réel préalable du *sacramentum*, dans un intérêt populaire, et dans un but de justice et d'équité. Mais la portée médiate de sa réforme, il faut peut-être la chercher, dans la tendance de l'État, de s'émanciper de la vieille tutelle de l'Église; la procédure entre autres choses était entre les mains d'une caste, et l'on commençait à comprendre, l'inutilité de ces formes surannées, et les abus de ce privilège. Particulièrement en notre matière, on comprend que les pontifes, fixant le montant des *sacramenta* dans les procès civils, pour les faire rentrer

tion durecouvrement des *sacramenta*, qu'ils avaient déjà auparavant. Ces auteurs se basent sur un seul texte, le passage de Varron, plusieurs fois déjà cité : « *Quaestores a quaerendo, qui conquirerunt publicas pecunias, et maleficia quae triumviri capitales nunc conquirunt* » (V. 8. 1. 1.) mais ce texte ne nous paraît pas probant; nous pensons qu'il n'a aucun rapport avec l'action *sacramenti*, nous avons dit en quoi les triumvirs sont les successeurs des questeurs en matière criminelle, quant aux mots *pecunias publicas*, du texte, il se rapportent aux fonctions de comptables de deniers publics, qui appartenaient aux questeurs, et qui ne passèrent nullement aux triumvirs capitaux; voilà pourquoi, nous repoussons absolument l'opinion d'après laquelle le recouvrement des *sacramenta* aurait appartenu, à un certain moment donné, aux questeurs.

dans leur caisse, ne dussent point négliger leurs intérêts propres, en procédant à cette fixation. Le tribun Papirius a donc dû proposer la suppression du dépôt préalable, et su trouver une objection assez sérieuse, aux yeux des Romains, qui lui permit d'accomplir totalement, la réforme qu'il méditait « Comment, aurait-il dit, supprimer le dépôt préalable et le remplacer par des *praedes* ! songeons que ces sommes sont sacrées et appartiennent aux Dieux, qui eux, ne font pas de crédit ; pour arriver à notre but, nous devons opérer une novation par changement de créancier ; mettons à la place des Dieux, l'État qui, plus commode qu'eux, fera crédit aux plaideurs pauvres ». Ainsi fut décidé ; dorénavant les *sacramenta* étaient dus à l'État, et par suite, ils perdaient leur caractère sacré, l'intervention des pontifes devenait complètement inutile ; on s'empressa de les remplacer par les triumvirs capitaux.

La loi Papiria, nous paraît donc avoir réalisé une réformée d'ordre économique et social, et laïcisé, pour ainsi dire, l'action *sacramenti*. A quelle époque est-elle intervenue ? Beaucoup d'auteurs (1), ont donné comme date de cette loi l'an 465 U. C. d'après ce que nous dirons tout à l'heure, on verra combien cette

1. Voyez Becker, *op. cit.* t. 2, 2^e partie, p. 359. Lange, *op. cit.* t. 1, p. 654. Pauly, *op. cit.* t. VI, p. 2455 et Niebuhr, trad. franç. t. VI, p. 424-5.

opinion est inexacte, nous voulons seulement donner ici l'explication de cette opinion erronée. Ce qui a dû induire en erreur, sur ce point, ces auteurs, c'est le passage de Tite-Live (1), qui rapporte le texte de la loi Papiria, et qui doit se placer aux environs de l'année 465 U. C. Mais on n'a pas pris garde, que ce texte, n'est pas de Tite-Live, il est compris, en effet, dans la série des Livres (X-XXI) de Tite-Live qui nous font défaut, et qui ont été remplacés par J. Freinsheimius. Ce dernier se basant sur l'Epit. du Livre XI qui, nous apprend la création des triumvirs capitaux comme institution permanente vers 465 U. C. a, pensé que notre mesure avait été prise par la loi Papiria, et cru pouvoir placer dans le courant du même livre, le texte de la loi, rapportée par Festus, ce qui explique que le passage en question nous présente notre loi, comme ayant créé les triumvirs capitaux. Les mots, en effet, « praetor... qui inter cives jus dicet » faisant allusion au préteur urbain, montrent l'existence, au moment de l'intervention de la loi, du préteur pérégrin, or, nous savons et nous l'avons déjà vu (2), que la création de ce préteur doit se placer en 512 U. C. La loi Papiria est donc certainement postérieure à l'année 512, d'un autre côté la loi *Acilia de repetundarum* de l'an

1. T-Live XI, 22.

2. Voy. ci-dessus p. 11. n° 2.

632 (1) prouve que les triumvirs sont déjà nommés par le peuple, en les classant parmi les magistrats, et comme cette élection se fit pour la première fois, en vertu de la loi Papiria, cette dernière est antérieure à 632. La date de la loi est comprise, sans aucun doute entre 512 et 632 (2).

D'autres opinions se sont produites sur cette question de la date. M. Danz (3) place la loi Papiria entre l'an 534, et la seconde moitié du VII^e siècle de la ville, ce qui revient à dire, que la date en question doit être comprise entre 534 et 632 (4). Cette opinion n'offre aucun intérêt spécial, car, les limites qu'elle admet, sont à peu près les mêmes que celles qui viennent d'être démontrées, et en outre elle ne précise pas davantage. Le raisonnement de M. Danz est pourtant spécieux et mérite d'être signalé. L'auteur part de cette donnée, qu'il émet comme indiscutable, que d'autres dispositions législatives, antérieures à notre plébiscite, ont dû avoir accompli la transformation de l'action *sacramenti*, et qu'avant la loi Papiria, la perception des *sacra-*

1. Voy. textes de M. P.-F. Girard, p. 29 et s.

2. Voy. Mommsen, *op. cit.* t. 2, partie 1^{re} p. 595 (trad. Girard, t. IV, p. 302 n° 5), et dans les textes de M. P.-F. Girard le résumé en tête de la loi Papiria, p. 23.

3. Danz. *loc. cit.* p. 378-80.

4. Parce que, comme nous venons de le voir, notre loi est certainement antérieure à cette dernière date.

menta a appartenu aux questeurs. Et il ajoute : « l'importance des attributions des questeurs augmenta depuis la deuxième guerre punique (534 U. C.) sans que le nombre de ces derniers fût augmenté avant Sulla au VII^e siècle. On doit penser que certaines affaires qui n'étaient pas nécessairement liées à la questure, furent données à d'autres magistrats mineurs. Parmi ces affaires appartenait sans doute celle relative au recouvrement des *sacramenta*. On doit donc admettre que la loi Papiria, se place entre le commencement de la 2^e guerre punique et l'augmentation du nombre des questeurs sous Sulla ». Ou comprend aisément, que nous n'admettons d'aucune façon le raisonnement de M. Danz, puisque nous avons justement repoussé le point de départ de son opinion (1).

Un autre auteur, M. Huschke (2) place la loi Papiria en l'an 541 U. C. Elle ne serait en effet, que le premier chapitre d'un plébiscite de cette année, dont la seconde partie est rapportée par Tite-Live (3).

1. Voy. p. 96, note *supra*.

2. Huschke, *op. cit.* p. 474 et s.

3. T-Live XXV, 7 : « *Comitia deinde a praetore urbano de Senatus sententia plebisque scitu sunt habita : quibus creati sunt quinque viri muris turribusque reficiendis et III viri bini, uni sacris conquirendis donisque persignandis, alteri reficiendis aedibus Fortunae et Matris Matutae intra portam Carmentalem sed ed Spei extra portam, quam priore anno incendio consumtae fuerant* ».

Ce plébiscite confirmerait aux triumvirs, la fonction qu'ils avaient déjà de percevoir les *sacramenta*, et leur attribuerait provisoirement, dans la seconde partie, le recouvrement et l'enregistrement des revenus sacrés (*sacris conquirendis donisque persignandis*), mais comme les *sacramenta* étaient les principaux revenus sacrés, la loi dans sa première partie, appelle les triumvirs qui les percevaient *capitales*. — On ne comprend pas trop sur quoi une pareille opinion peut se fonder, et nous ne voyons pas le lien qui peut exister, entre la loi Papiria, et cet autre plébiscite ; il est vrai que M. Huschke a dit, qu'il y a une certaine concordance entre le « *sacramenta exigere* » et le « *sacris persignandis* » mais il faut remarquer, qu'au moment où les *sacramenta* étaient perçus par les triumvirs capitaux, ils n'avaient plus aucun caractère sacré. Cette opinion doit être considérée comme fantaisiste, et par conséquent écartée.

Nous restons toujours, pour la fixation de la date de la loi Papiria, entre les deux limites de 512 et 632, mais ne peut-on préciser davantage ? Si la réforme opérée par la loi Aebutia, dont la date extrême est l'an 628 (1), avait été complète, si, c'est-

1. M. P. F. Girard a dernièrement démontré dans une savante étude (dans la *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, XIV, p. 12-54), que la loi Aebutia doit se placer

à-dire, la suppression des actions de la loi, avait eu lieu sans restriction aucune, nous pourrions dire, qu'un plébiciste, parlant du *sacramentum*, devait forcément être antérieur à cette date. Mais nous savons, que la loi Aebutia laissa subsister l'action *sacramenti* pour certaines affaires, le *damnum infectum* et les procès de la compétence du tribunal des centumvirs, et peut-être aussi de celui des décemvirs (1), par conséquent, il a pu y avoir des dispositions législatives sur le *sacramentum*, même après l'an 628. Cependant une conjecture est possible ; est-il, en effet, vraisemblable de penser qu'une réforme partielle a pu suivre une réforme générale, et n'est-il pas plus logique de dire, que celle-là a dû précéder celle-ci ?

Si l'on admet, la théorie que nous avons émise sur le caractère politique et social de la loi Papiria, si l'on y voit une tendance d'émancipation de l'Etat envers l'Eglise, on peut admettre que cette loi a dû

entre 605 et 628, environ dans le premier tiers du VII^e s. de la ville. M. Accarias (t. II, p. 687, n^o 2), d'après Ortalan (t. 1, n^o 207), donne comme date de la loi Aebutia, les années 577 et 583, mais M. Girard démontre d'une façon péremptoire (p. 51, n^o 4), que cette opinion est le résultat d'une erreur transmise d'une génération à l'autre et arrivée jusqu'à nous, d'une manière à peu près analogue que l'autre erreur de date signalée plus haut, p. 99.

1. Voy. Aulu-Gelle, XVI, 10. Accarias, *op. cit.* t. 2, p. 845, texte et note 2.

porter une nouvelle brèche au système de procédure aristocratique et sacré alors en vigueur, qu'abrogea d'une façon plus ou moins complète la loi *Aebutia*. La réforme opérée par cette dernière, doit être considérée comme l'évolution définitive, d'une tendance depuis longtemps commencée, et suivie par la création de deux nouvelles actions de la loi la *judicis postulatio*, et la *condictio*, moins formalistes et moins religieuses, que la vieille action *sacramenti*, et par la laïcisation de cette dernière. Le sixième siècle à Rome, nous présente une transformation lente et progressive dans les idées religieuses les habitudes sociales, et les mœurs des Romains ; les traditions anciennes commencent à être peu à peu abandonnées, de nouveaux éléments s'introduisent dans la vie sociale de ce peuple, par suite de ses relations avec les autres peuples, créées par les guerres ; Tite-Live constate, une espèce de révolution religieuse qui s'accomplit à Rome pendant la seconde guerre punique, environ vers l'an 537 (1) ; enfin les mœurs se modifient, les excès auxquels les fêtes des Bacchanales donnèrent lieu, et par suite le sénatus-consulte pris en l'an 568, pour en interdire à l'avenir la célébration, le témoignent d'une façon évidente. Les autorités ont beau imposer le

1. Tite-Live XXV. 1.

maintien des anciennes habitudes et la continuation du vieux culte, la réaction apparente et momentanée qu'elles produisent, n'empêche pas l'ancien régime d'être fort ébranlé, et une situation nouvelle d'être produite. De là, le besoin des réformes qui s'accomplirent dans cet esprit, pendant la seconde moitié du VI^e et le commencement du VII^e s. et il n'est pas téméraire, pensons-nous, d'y comprendre celle de la loi Papiria. Nous serions donc fort disposé à croire, que ce plébiscite est intervenu entre 512 et 628, et plutôt plus près de la dernière date, que de la première.

L'interprétation de la loi Papiria présente plus d'une difficulté. Son texte comprend deux dispositions principales et une complémentaire, mais sa rédaction est quelque peu défectueuse et par conséquent obscure.

La première disposition (1) a trait à la nomination des triumvirs, qui dorénavant a lieu par les comices présidés par le préteur. C'est à partir de ce moment que les triumvirs sont définitivement classés parmi les magistratures permanentes. Cette disposition a été d'ailleurs, déjà étudiée (2).

La deuxième disposition relative à la nouvelle fonc-

1. « Quicumque praetor, post hac factus erit, qui inter civis jus dicet, tresviros capitales populum rogato ».

2. Voy. ci-dessus, p. 10, 13, et 24 et s.

tion que la loi leur attribue, est ainsi conçue : «... *hique tresviri capitales, quicum que post hac facti erunt sacramenta exigunto judicanteque...* ». Il en résulte, en premier lieu, que les triumvirs ont à percevoir les *sacramenta* encourus dans les procès civils (*sacramenta exigunto*), c'est-à-dire qu'à la fin du procès, ils s'adressent au perdant, pour lui demander le paiement de son *sacramentum*, qu'il a promis, en présentant une caution bonne et solvable, au commencement du procès. La somme reçue doit être déposée par eux à la caisse publique de l'État (*aerarium*). Sur ce point tout le monde est d'accord.

Mais que signifie le verbe *judicando*, qui se trouve après *exigunto* dans la loi, serait-ce encore, une autre fonction des triumvirs ? les auteurs sont loin de s'entendre sur cette question.

Beaucoup ont passé le *judicando* de la loi sous silence, d'autres n'y ont vu qu'un terme sans signification spéciale, un pléonasme ; d'autres enfin, ont dit que les triumvirs avaient par là, une espèce de compétence judiciaire, mais ils n'ont pas expliqué laquelle (3).

3. Voy. Mommsen, *op. cit.* t. 2, partie 1^{re} p. 600 (traduct. Girard, t. IV, p. 308). Willems, *op. cit.* p. 292, 6^e édit. Niebuhr, trad. franç. t. 6, p. 124. Pauly, *op. cit.* t. IV, p. 2155, 6. Lange, *op. cit.* t. 1, p. 652. Zumpt, *op. cit.* t. 1, partie 2^e, p. 124, etc. etc.

Puchta (1) a prétendu, que les triumvirs capitaux avaient à décider sur le point de savoir si le trésor devait supporter les frais de tels ou tels *sacra* ; outre que ceci n'aurait aucun rapport direct avec la perception des *sacramenta*, il semble, comme le fait justement remarquer Danz (2), que pareille compétence, en tous cas, appartiendrait plutôt, aux pontifes qu'aux triumvirs capitaux.

D'après Rudorff (3), après la perte du procès, un nouveau litige serait possible entre le perdant et le Trésor. Celui, en effet, dont le sacramentum a été reconnu *injustum*, pourrait recommencer un procès avec le Trésor, pour savoir s'il a, oui ou non, encouru un *sacramentum* ; pour notre compte, nous ne comprenons pas la possibilité de ce procès.

L'opinion de deux autres auteurs peut paraître plus fondée. D'abord Huschke (4) pense, que d'une façon générale, les triumvirs capitaux, ayant l'exécution des *sacramenta*, devaient avoir le *judicium* qui en est lié ; tout procès relatif au paiement des *sacramenta* devait être de leur compétence ; ainsi, lorsque le *judicatus* qui avait perdu son *sacramentum*, actionné en paiement, par la *manus injectio*, oppo-

1. Puchta, *Cursus der Instit.* II, § 161 et s.

2. Danz, *op. cit.* p. 373.

3. Rudorff, *op. cit.* t. 2, p. 24, n° 4.

4. Huschke, *op. cit.* p. 478.

sait un *vindex*, en niant l'existence du jugement qui le condamnait, et par conséquent le *sacramentum injustum*, l'affaire était portée devant les triumvirs capitaux, qui se prononçaient sur la question. Le procès avait lieu entre le *vindex* et l'État, et était jugé par les triumvirs ; mais comment était-il possible, demandons-nous, que les triumvirs fussent en même temps représentants de l'État, parce que c'étaient eux qui percevaient les *sacramenta* et par conséquent poursuivaient en paiement, et juges ? Huschke dit qu'il a dû en être de même auparavant, pour les questeurs, et il paraît tirer tout cela du passage précité de Varron (V. 81), nous avons déjà dit ce à quoi il faut se tenir à propos de ce texte.

Quant à l'autre opinion, c'est celle de Danz (1). La loi Papiria suppose qu'on a déjà décidé si le *sacramentum* est encouru et dû, son montant est fixé par la loi des 12 Tables, le *judicanto* ne pouvait rien signifier soit quant au montant, soit quant à l'exigibilité du *sacramentum* ; le seul point douteux était encore si le paiement du *sacramentum* avait eu lieu régulièrement, quant aux pièces de monnaie leur propriété et valeur, et quant au lieu du paiement ; il cite plusieurs textes à l'appui, mais tout ce qui résulte de ces textes, c'est que souvent cer-

1. Danz, *loc. cit.*

tains magistrats, comme par exemple, les préteurs et les tribuns, intervenaient pour déterminer la valeur des monnaies ; il n'y est point question des triumvirs. Il serait d'ailleurs invraisemblable que tel fût le sens de la loi, parce qu'il devait être fort rare de rencontrer un litige de ce genre, étant donné que la valeur des monnaies était fixée d'avance par l'autorité administrative.

Aucune de toutes ces opinions ne nous paraît donner le vrai sens de la loi, et pourtant, il suffit, croyons-nous, d'un peu de réflexion pour trouver que, puisque le taux du *sacramentum* dépendait du montant de la valeur du litige, il y aurait des cas, où cette valeur ne serait pas toujours évidente — dès lors, une contestation serait possible, et c'est ce genre de contestations que la loi Papiria aurait attribué par le mot *judicanto*, à la juridiction des triumvirs capitaux. Cette opinion, exprimée pour la première fois par Ihering (1), nous paraît la seule admissible. Les triumvirs ayant pris, en vertu de la loi Papiria, la place des pontifes, devaient avoir sur ce point les mêmes pouvoirs qu'eux ; or, il est probable que les pontifes devaient anciennement fixer d'abord le montant de la valeur du litige, et, suivant cette estimation, recevoir ensuite le dépôt

1. Ihering, *op. cit.* p. 216 et s.

des *sacramenta* des parties. Les triumvirs, à la fin du procès, recouvraient les *sacramenta* encourus, aucune difficulté toutes les fois que la valeur du litige était évidemment supérieure ou inférieure à 1000 as, le perdant devait payer dans le premier cas 500 dans le second 50 as. Mais lorsqu'au contraire, la valeur du litige était aux environs de 1000 as, on comprend aisément la prétention du perdant de ne payer que 50 as, c'est alors aux triumvirs à décider si la valeur du litige atteignait cette somme, ou si au contraire, elle restait au dessous ; voilà le vrai sens du « *sacramenta judicante* ». On pourrait seulement objecter, que, dans cette hypothèse, on ne comprendrait pas pourquoi dans la loi, le verbe *judicante*, suit le verbe *exigunto*, tandis qu'en réalité, la solution de la contestation sur le montant du *sacramentum*, devait précéder sa perception ; la réponse est facile, c'est que la première fonction (*exigere*) s'exerçait dans tous les cas, tandis que la seconde (*judicare*) seulement, dans les cas rares où la valeur du litige était à peu près égale à 1000 as. C'est cette décision des triumvirs que Varron appelle le « *judicium triumvirum* » (1).

De cette façon, l'incertitude régnait, pour les parties, durant tout le procès, sur la somme qu'elles

1. Varron. l. l. IX, 85.

auraient à payer en cas de perte ; de sorte que la fixation postérieure, enlevait l'avantage déjà signalé, que la nécessité du dépôt préalable du *sacramentum* dans les causes civiles, limitait le nombre des litiges. L'observation est en partie exacte, mais il faut remarquer que par le nouveau système, on supprimait l'inconvénient qui résultait anciennement de la fixation du montant des *sacramenta* au commencement du procès, alors qu'on ne savait pas encore qu'elle était au juste la valeur du litige. Souvent même, cette valeur est augmentée ou diminuée pendant le procès, par les demandes accessoires, ou des demandes reconventionnelles de la part du défendeur, par conséquent il était plus logique de suspendre la fixation en question jusqu'à la fin du procès.

Reste la dernière partie de la loi, qui paraît quelque peu énigmatique. Après après avoir attribué aux triumvirs la perception des *sacramenta*, et une certaine juridiction à ce propos, le plébiscite ajoute : « ... *eodemque jure sunt uti ex legibus plebeique scitis exigere judicareque esseque oportet* » (1). Plusieurs opinions se sont produites sur le sens de cette fin

1. Dans Tite-Live, XI, 22, il y a, au lieu de *uti ex legibus* etc. « *ut ei ex legibus...* » nous avons expliqué plus haut l'origine de ce texte, c'est pour cela que nous préférons la leçon donnée par Festus, *ut ex legibus*.

de la loi. La difficulté consiste à savoir, à qui se rapporte le verbe *sunto*, et en suite, quel est au juste le parallèle que la loi semble établir par *uti*.

Danz (1) pense que le mot *sacramenta*, qui est l'accusatif de *judicare* et *exigere*, est ici le sujet (nominatif) de *sunto* et *esse*. Il y a de pareils exemples, dit-il, dans d'autres lois romaines, ainsi dans la *Tabula Heracleensis*, ligne 72, on lit : « quo nomine eis locis porticibusque populus utatur pateantve », *locis* se rapporte à *utatur*, pour *pateant*, il faut suppléer *loca* (2). Le sens donc de la loi serait le suivant : les triumvirs doivent percevoir les *sacramenta*, et avoir sur eux une certaine juridiction, et ces *sacramenta* doivent avoir pleine valeur libératoire pour les payants comme cela résulte des lois et des plébiscites ; en d'autres termes, le paiement fait entre les mains des triumvirs en vertu de la loi Papiria, sera aussi libératoire que celui qui était auparavant fait entre les mains des pontifes. L'explication grammaticale de Danz serait invraisemblable pour ne pas dire impossible, et le sens qu'il attribue à la dernière disposition de la loi, serait extraordinairement difficile à découvrir.

1. Danz, *op. cit.* p. 377.

2. D'après Huschke, au contraire, à *utatur* se rapporte *populus*, et non *locis*, par conséquent l'exemple de Danz ne porte pas.

D'autres ont soutenu que *sunto* se rapporte à *hique tres viri capitales*, mais alors, l'*uti* indiquerait un parallèle à établir entre notre magistrature, et une autre. Niebuhr (1) et Becker (2) sous-entendent un mot, il y aurait, d'après eux, dans le texte de la loi : *uti quaestores*, et ce serait les fonctions de ces magistrats, qu'aurait attribué la loi Papiria, aux triumvirs capitaux. Comme l'a fort justement fait remarquer Danz (3), l'addition de *quaestores* est impossible avec la présence dans le texte d'*essequ* ; s'il y avait *quaestores*, la loi aurait dit *sunt* ou *fuerunt*, puisqu'il s'agit d'une attribution disparue des questeurs. Et en outre, il faudrait admettre, pour que ce parallèle fût exact, que les questeurs avaient eu, avant les triumvirs, la perception des *sacramenta*, or ceci ne résulte guère de la loi Papiria, et encore moins du fameux passage de Varron (V. 81) (4). Enfin Huschke (5) qui rapporte également *hique tres viri capitales* à *sunto*, admet un autre parallèle. Nous avons déjà dit que cet auteur considère la loi Papiria comme une partie du plébiscite rapporté par Tite-Live, qui aurait pour but d'accorder provisoirement

1. Niebuhr, *op. cit.* p. 125.

2. Becker, *op. cit.* p. 359.

3. Danz, *op. cit.* p. 374.

4. Voy. p. 96 note, ci-dessus.

5. Huschke, *op. cit.* p. 477.

aux triumvirs, la comptabilité des revenus sacrés. D'après lui, la première partie de cette loi ne citerait l'attribution de la perception des *sacramenta*, que pour mémoire, puisque les triumvirs l'avaient déjà, auparavant ; et alors, la dernière disposition de la loi Papiria, comparerait, par *uti*, les triumvirs capitaux comptables des revenus sacrés, aux triumvirs d'avant la loi, simples agents du Trésor, percevant les *sacramenta*, et signifierait que ces triumvirs continueraient à percevoir les *sacramenta* d'après les mêmes règles qu'auparavant. Cette interprétation se basant sur l'opinion de Huschke sur la loi Papiria, que nous avons repoussée (1), doit avoir le même sort.

Ici encore, nous sommes d'avis, qu'il ne faut pas chercher si loin pour trouver la solution de la question. Il est évident que, grammaticalement le sujet du verbe *sunto*, doit être les triumvirs capitaux, comme ils le sont également des verbes, *exigunto* et *judicanto*, qui précèdent. Quant à *uti*, il n'implique pas nécessairement un parallèle, il signifierait seulement, que les triumvirs doivent se comporter, dans l'exercice de cette nouvelle fonction, conformément aux lois et plébiscites sur la matière ; et ceci doit principalement faire allusion au taux des *sacra-*

1. Voy. p. 101-2, ci-dessus.

menta, fixé par la loi. Cette explication est celle qui vient tout d'abord à l'esprit, en lisant la loi Papiria, et c'est pour cela que, probablement, elle est aussi la plus exacte. Il y a peut-être une répétition un peu fréquente de *que* (*judicareque, esseque*) à la fin du texte, mais cela ne nuit pas au sens de la loi.

Telle est cette loi Papiria, et nous résumons ainsi, les jugements que nous avons cru devoir porter sur son économie. Elle transfère à l'élection par l'assemblée du peuple la nomination des triumvirs, elle transforme l'action *sacramenti*, en la laïcisant, et attribue pour la première fois, la perception des *sacramenta* encourus dans les procès civils, aux triumvirs capitaux.

Nous ne saurions dire, exactement, combien de temps, elle resta en vigueur, mais nous pensons que les triumvirs devaient exercer leur nouvelle attribution, aussi bien, dans les procès prétoriens, que dans ceux portés devant le tribunal des centumvirs et des décemvirs, puisque la loi est générale, et n'apporte aucune restriction, et ils durent la conserver, même après la loi Aebutia, aussi longtemps que l'action *sacramenti* resta en vigueur.

CONCLUSION.

La fonction accordée par la loi Papiria, à nos magistrats, fut leur dernière conquête ; à ce moment là, ils atteignent leur maximum de compétence, qu'ils conservèrent pendant un siècle. A la fin du VII^e siècle de la ville, l'introduction du système des *quæstiones perpetuæ*, apporta la première brèche à leur pouvoir, ils durent perdre alors, très probablement, une bonne partie de leur compétence criminelle. Avec l'avènement de l'Empire, leurs pouvoirs eurent à souffrir une nouvelle diminution. Auguste par l'établissement du *præfectus vigilum*, et l'organisation du corps des pompiers, leur enleva, le droit de police, et le service des incendies, leurs principales fonctions. Plustard, l'adoption du nouveau système pénal, de la *cognitio*, les a probablement privés de la police judiciaire, et enfin par la suppression de l'action *sacramenti*, même dans les cas rares où elle fut maintenue après la loi Aebutia, ils perdirent la plus importante de leurs attributions judiciaires en matière civile.

Ils revinrent ainsi peu à peu à leur condition pre-

mière, de simples serviteurs des magistrats supérieurs. Leur dernière attribution fut, peut-être, l'inspection des prisons, et la surveillance des exécutions capitales.

Nous les voyons encore en fonction, jusqu'au commencement du III^e siècle de notre ère. Ainsi Balbinus Maximus, consul en 232 ou 253, commença sa carrière comme *III vir capitalis* (1). Peut-être furent-ils supprimés sous le règne d'Alexandre Sévère, au commencement du III^e siècle, après avoir vécu pendant plus de cinq siècles comme fonctionnaires permanents, et environ quatre siècles comme véritables magistrats.

1. *Ephemeris Epigraphica*, 1873, p. 132. C. 1. L. t. VI, 1532. Comp. Mommsen, *op. cit.* p. 594 texte et note 1 (trad. Girard, t. IV, p. 301, texte et note 2).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE I ^{er} . — La Magistrature.	4
§ 1. — Caractère.	4
§ 2. — Origine.	6
§ 3. — Dénominations.	14
§ 4. — Nombre.	17
§ 5. — Vigintivirat	18
§ 6. — Election	24
A. Conditions d'éligibilité.	29
B. Conséquences de l'élection	34
§ 7. — Pouvoirs généraux.	39
§ 8. — Siège.	44
§ 9. — Auxiliaires	46
CHAPITRE II. — Ses attributions.	51
Section I ^{re} . — Attributions administratives	52
A. Agents de la police administrative.	52
B. Agents de la police judiciaire.	67
APPENDICE. — Identité des triumvirs capitaux avec les triumvirs nocturnes	71
Section II. — Attributions judiciaires.	74
A. En matière criminelle.	74
B. En matière civile.	82
CONCLUSION.	116

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS ET OUVRAGES ANCIENS

ASCONIUS. — In Milonianam p. 38.

AULU-GELLE. — Nuits attiques, III, 3; XIII, 15; XVI, 10.

CICÉRON. — Ad atticum, IV, 16, § 6.

— Brutus, § 34.

— Divinitate in Verrem, 16.

— De legibus, 3, 3, 6.

— In Q. Caecil divinatione, 16.

— Pro Cluentio, XIII, 39.

— Pro Rob ad Quin, V, 15.

— Pro Sext. 58, 124.

— Pseudoasconius. 24, 121.

Digeste — L. I, T. II, de orig. juris frag. 2, §§ 27-33.

Pomponius.

— L. I, T. XV, de off. praef. vigilum.

— L. I, » » frag. 1, Paul.

— L. 5, T. I, de judiciis, frag. 78, Paul.

— L. 50, T. V, de vacatione, frag. 13, § 2, Ulpien.

— L. 27, T. I de excusationibus frag. 6, § 8 Modestin.

DION CASSIUS. — 47, 6 ; 53, 24 ; 54, 2 ; 54, 17 ; 54,

CONCLUSION.

La fonction accordée par la loi Papiria, à nos magistrats, fut leur dernière conquête ; à ce moment là, ils atteignent leur maximum de compétence, qu'ils conservèrent pendant un siècle. A la fin du VII^e siècle de la ville, l'introduction du système des *quæstiones perpetuæ*, apporta la première brèche à leur pouvoir, ils durent perdre alors, très probablement, une bonne partie de leur compétence criminelle. Avec l'avènement de l'Empire, leurs pouvoirs eurent à souffrir une nouvelle diminution. Auguste par l'établissement du *præfectus vigilum*, et l'organisation du corps des pompiers, leur enleva, le droit de police, et le service des incendies, leurs principales fonctions. Plus tard, l'adoption du nouveau système pénal, de la *cognitio*, les a probablement privés de la police judiciaire, et enfin par la suppression de l'action *sacramenti*, même dans les cas rares où elle fut maintenue après la loi Aebutia, ils perdirent la plus importante de leurs attributions judiciaires en matière civile.

Ils revinrent ainsi peu à peu à leur condition pre-

XXXIX, 14, 17 ; XL, 29, 14.

VALÈRE-MAXIME. — V, 4, 7 ; VI, 1, 10 ; VIII 1, damn.
5, damn. 6, — VIII, 4, 2.

VARRON. — De lingua latina, V, 81, 180 ; IX, 85.

AUTEURS ET OUVRAGES MODERNES

ACCARIAS. — Précis de droit romain, t. II, Paris, 4^e
édition.

ASVERUS. — Actio sacramenti, Leipzig, 1837.

BECKER. — Handbuch der Römischen Alterthümer,
t. 2, 2^e partie, Leipzig, 1843.

BRUNS. — Article intitulé «Die römischen Popular-
klagen »,
dans la Zeitschrift für rechtsgeschichte, t. III.
p. 341-415, année 1863.

Corpus Inscriptionum Latinarum, t. I, p. 186, t. VI,
n^{os} 466, 1317, 1455, 1456, 1501, 1532, 1808.
1938 ; t. IX, 2845 ; t. XIV, n^{os} 2015, 3609,
3902, 3945.

CHRISTENSEN. — Article dans la Neue Jahrb. für Phi-
lologie CXIII, p. 521, année, 1876.

CREUZER. — Abriss der römischen Antiquitäten 2
vol. Darmstadt. 1829.

DANZ. — Article intitulé «Das sacramentum und die
lex Papiria » dans la Zeitschrift für rechtsges-
chichte, t. VI, p. 339-392.

- DEMELIUS. — Article sur les comédies de Plaute dans la Zeitschrift für rechtsgeschichte t. 1. p. 362, année 1861.
- Ephemeris Epigraphica 1873. t. 1. p. 132. — Rome et Berlin.
- GEIB. — Geschichte des römischen Criminalprocesses Leipzig, 1842.
- GIBERT. — Geschichte und topographie der Stadt Rom. t. II. Leipzig 1883.
- GIRARD (Paul Frédéric). — Textes de droit romain. Paris 1890.
- « La date de la loi Aebutia » un article dans la Zeitschrift des Savigny. t. XIV p. 12—54.
- GÖTTLING. — Geschichte der römischen Straftsverfassung, Halle. 1840.
- HENZEN. — Voyez Orelli.
- HERMES. — (Hermes-Zeitschrift für classische Philologie) Berlin 1866 et a.s.
- HUSCHKE. — Die Multa und das Sacramentum Leipzig, 1874.
- HUSCHKE. — Incerti auctoris magistr. et sacerdotium expositiones ineditæ. Vratislaviæ, 1829.
- IHERING. — Scherz und Ernst in der jurisprudence, Leipzig, 1885.
- INVERNIZI. — De publicis et criminalibus judiciis Romanorum, Leipzig. 846.
- JORDAN. — Die topographie der Stadt Rom in Alt. Leipzig, 1883. t. 1. 2^e partie.

- LABBÉ. — Article sur la « Patrum auctoritas » dans
Ortolan Legis. Rom. t. 1 p. 762-83.
- LEMAIRE. — Collection des auteurs latins.
- LANGÉ. — Römische Alterthümer, Berlin, 1876. t. 1.
- MADVIG. — La constitution et l'adm. del'Etat romain
Leipzig. 1881. t. 1.
- MOMMSEN. — Römisches Staatsrecht, 1^e et 3^e edit.
allemand. t. 2. et t. 2, 1^{re} partie.
— Traduction française, par P.-F. Girard
tomes I, II, III, IV, VI, 1, 2, VII.
- MISPOULET. — Institutions politiques des Romains,
t. 1, Paris 1882.
- NAUDET. — « La noblesse chez les Romains » dans
les Mémoires de l'Institut, t. 25.
- NIEBUHR. — Histoire romaine, édit. allemand. t. 3. trad.
franç. par Golbéry, Paris. 1830-40, t. VI.
- ORELLI, — Inscriptionum Latinarum ampl. collectio
2. vol. Zurich, 1828—Troisième volume publié
par Henzen Zurich, 1856.
- ORTOLAN. — Législation Romaine t. 3,
— Instituts de Justinien, t. 1.
- PAULY. — Realencyclopädie der classischen alterthü-
mswissenschafts, t. II, IV, VI.
- PUCHTA. — Cours der Institutionen, t. II.
- REIZ. — Vorlesungen über die Römische alterthü-
mer etc. Leipzig, 1796.
- REIN-BECKER. — Gallus oder röm. Scenen t. 1, Leipzig,
1849.

RUDORFF. — Römische r. Geschichte Leipzig 1859. t. 2

RUPERTUS. — Ad Pompon Encheiridt. 2 (Cité par
Huschke, incerti auct mag. p. 105).

WALTER. — Geschichte des röm rechts t. 1.

WILLEMS. — Droit public romain, 3^e et 6^e édition,
Louvain, 1886.

— Sénat Romain, t. 2, Louvain, 1883,

ZUMPT. — Das Criminalrecht der Römischen Répu-
blik t. I, 2, Berlin, 1865.

POSITIONS

POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

Droit romain

- I. — Les triumvirs capitaux apparurent pour la première fois pendant la seconde moitié du IV^e siècle de la ville.
- II. — Les triumvirs capitaux avaient une certaine juridiction propre en matière criminelle.
- III. — La loi Papiria doit se placer entre l'an 512 et l'an 628 U. C. et plutôt plus près de la dernière date que de la première.
- IV. — Outre le recouvrement des *sacramenta*, les triumvirs capitaux devaient procéder à la fixation de leur montant.

Droit international

- I. — Il est contraire aux règles de la neutralité qu'un État neutre permette sur son territoire l'émission ou la négociation de l'emprunt d'un belligérant.
- II. — L'emprunt émis pendant une guerre civile, par le

Gouvernement qui succombe dans la lutte, n'oblige pas la nation au nom de laquelle il a été émis.

- III. — Le règlement de la banqueroute d'un État doit être arrêté d'un commun accord entre le Gouvernement et ses créanciers.
- IV. — La sanction du contrat d'emprunt est le discrédit et le déshonneur de l'État.

POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE

Droit romain

- I. — A l'époque des jurisconsultes classiques, l'*infantia* ne prenait pas fin à un âge déterminé à *priori*, mais elle disparaissait avec le développement de la parole chez l'enfant.
- II. — Dans l'ancien droit romain les fiançailles donnaient lieu à une action.
- III. — Avant la constitution de Zénon sur l'emphytéose, celle-ci était regardée par les uns comme une vente, par les autres comme un louage.
- IV. — Dans l'action négatoire la preuve incombait au demandeur.

Droit civil français

- I. — Un étranger peut être tuteur de mineurs français.
- II. — Au cas où le créancier a renoncé à l'action soli-

daire envers l'un des codébiteurs, le risque des insolvabilités postérieures sera supporté par le codébiteur déchargé et non pas le créancier.

- III. — En cas d'action de dommages-intérêts, pour dommage résultant d'un accident de travail, intentée par l'ouvrier contre le patron, la preuve de la faute du patron incombe à l'ouvrier.
- IV. — La femme mariée étrangère, à qui sa loi nationale accorde hypothèque sur les biens du mari, a hypothèque légale sur les immeubles de son mari situés en France.

Droit commercial

- I. — Le porteur de la lettre de change est propriétaire de la provision.
- II. — La déclaration de faillite est une condition préalable et nécessaire pour l'existence du délit de banqueroute.

Droit criminel

- I. — Lorsqu'un récidiviste obtient des circonstances atténuantes le juge doit d'abord appliquer les peines de la récidive, et ensuite procéder à l'atténuation de celles-ci.

Economie politique

I. — La mauvaise monnaie chasse la bonne.

VU :

Le Président de la thèse,
L. RENAULT.

VU :

Le Doyen de la Faculté,
COLMET DE SANTERRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

INTRODUCTION.

La seconde moitié du siècle qui va bientôt expirer, restera célèbre dans l'histoire financière du monde, pour la fréquence des banqueroutes des États, et les futurs historiens pourront l'appeler la période de la débâcle financière des gouvernements.

Personne ne s'étonne plus, de nos jours, quand un État ne tient aucun compte des engagements pris envers des particuliers, quand un gouvernement laisse ses obligations inexécutées.

Les emprunts d'État offrent le terrain le plus habituel où s'exercent les violations de droits que nous signalons. Un État a besoin d'argent, pour une raison quelconque, il s'adresse à tous les particuliers, ses sujets ou des étrangers, et leur emprunte des sommes considérables ; d'ordinaire ces demandes sont accompagnées par des promesses les plus attrayantes : des intérêts énormes, des primes de remboursement, voire même des lots, et aussi par des garanties les plus sûres, hypothèque sur tels biens de l'État débiteur, gage sur des revenus déterminés du pays, et autres encore ; le monde des capitalistes

ébloui par tant de choses, se précipite pour profiter d'un placement sans pareil ; mais un jour vient où tout ce beau programme n'est qu'une chimère, et où l'on se trouve en face d'un État insolvable, qui obtient, souvent même impose de par sa seule volonté souveraine, réduction du capital ou des intérêts, ou des deux à la fois.

Lorsqu'un fait de ce genre se produit, il donne lieu à des réclamations et récriminations de la part des intéressés, et à des études économiques et juridiques de la part des économistes et publicistes ; on y recherche les causes et les conséquences de cet évènement, et l'on s'étend sur des théories, plus ou moins vagues, des règles du droit international qui régissent ou devraient régir la matière, on arrive d'ordinaire, à des critiques plus ou moins fondées du droit des gens, et à cette conclusion utopique, qu'à cette situation nouvelle il faut des règles nouvelles ; on fait bon marché du caractère essentiellement coutumier de cette branche du droit, et l'on propose des réformes nombreuses, des systèmes variés, pour remédier à cet état de choses, qualifié d'intolérable.

Ce sont ces évènements récents, qui nous ont inspiré l'idée de nous livrer à l'étude des emprunts d'État en droit international. Nous nous sommes placé exclusivement sur le terrain purement juridique de

la question, et nous avons recherché à faire ressortir les règles de droit qui gouvernent cette matière. Le côté économique et financier n'entrant pas dans le cadre que nous nous sommes proposé de remplir, a été laissé inexploré, nous n'y avons touché, parfois, que pour rendre plus compréhensibles les développements juridiques. Ce n'est d'ailleurs qu'au point de vue choisi, que l'étude des emprunts d'État offrait un intérêt vraiment curieux et nouveau.

Nous ne nous sommes pas limité à l'exposé des questions théoriques, ce qui aurait à la rigueur suffi, mais nous avons accompagné, et en quelque sorte illustré nos explications, par des renseignements sur les différents cas pratiques, qui se rapportaient à notre matière. Quelques-uns de ces cas, pourtant, présentaient des intérêts juridiques particuliers; l'ingérence étrangère dans les finances de certains États ayant méconnu les obligations résultant des emprunts par eux contractés, offrait un intérêt capital, non seulement au point de vue de la violation des règles théoriques du droit des gens, mais aussi et surtout, pour la situation nouvelle qui a été créée dans ces pays, et les institutions financières internationales qui y ont été introduites; ce sont là des exemples qui ne manqueront certainement pas de servir de précédents utiles, et d'être imités dans les occasions futures. Aussi, avons-nous insisté sur le

règlement des finances de l'Égypte, de la Turquie, et de la Tunisie, et étudié les événements arrivés dans ces pays avec quelques détails.

Il n'était pas très aisé, vu le caractère *original* et *nouveau* de l'étude, de grouper nos observations dans un ensemble méthodique et juridique bien coordonné, nous croyons pourtant y avoir réussi, dans la mesure du possible, par la division du sujet en quatre parties, que nous avons suivie.

Considérant l'emprunt d'État comme contrat, nous avons procédé, dans notre première partie, à l'analyse des éléments de ce contrat, nous y avons étudié sa nature, son caractère, sa formation, les clauses qu'on y rencontre, les sûretés qui l'accompagnent et enfin l'étendue des droits et des obligations qu'il crée. Nous avons examiné ensuite, dans une deuxième partie, la capacité nécessaire pour qu'un État puisse valablement contracter un emprunt, et particulièrement la capacité des gouvernements de fait.

L'étude de l'exécution du contrat, et des cas dans lesquels on peut dire qu'il y a inexécution, a fait l'objet de notre troisième partie.

Enfin, nous avons recherché, dans une quatrième et dernière partie, quelle était la sanction de notre contrat, nous avons examiné, notamment, la compétence et l'incompétence des tribunaux, l'intervention diplomatique et l'ingérence étrangère.

HISTORIQUE.

Les emprunts d'État ne sont pas une invention moderne, ils ont été connus et pratiqués dans les siècles passés, comme moyen financier pour se procurer des ressources supplémentaires ; il n'y avait alors de différent du système actuel, que les détails et la forme de l'opération.

Tant que le chef de l'État se confondait avec la personne morale à la tête de laquelle il se trouvait placé, c'était lui et à son propre nom, qui empruntait pour le compte de son gouvernement, ce procédé, d'ailleurs, s'imposait, puisque le patrimoine du souverain et celui de l'État ne se distinguaient nullement. L'emprunt était alors une affaire personnelle du chef de l'État, et avait un caractère moins collectif qu'aujourd'hui, on ne s'adressait pas au grand public, mais à une ou plusieurs personnes déterminées, qui consentaient le prêt demandé, c'est ainsi que Robert, duc de Normandie, dut recourir à un emprunt pour avoir l'argent nécessaire pour entreprendre la première croisade ; il contracta cet emprunt avec son frère Guillaume, auquel il donna

même, comme garantie de sa dette, hypothèque sur son duché.

Ces emprunts avec hypothèque, sur le domaine public, étaient fréquents sous l'ancienne monarchie.

Les personnes, auxquelles les souverains s'adressaient pour avoir de l'argent, étaient quelques riches banquiers, les juifs et les Lombards ayant le monopole presque exclusif du commerce d'argent, finirent par se faire une spécialité de ces opérations.

Peu à peu le système se compléta, et reçut même quelques perfectionnements, très employés aujourd'hui ; aux simples emprunts des premiers temps, on substitua successivement, les rentes perpétuelles et viagères, les emprunts remboursables à terme, et les emprunts avec lots.

C'est à partir du XVI^e siècle, que le rôle personnel du roi dans les emprunts commence à disparaître pour faire place au crédit de l'État. Ce n'est pas encore parce que la personnalité de l'État apparaît très distincte de celle du souverain, mais à cause de la perte du crédit de ce dernier. En 1522, François I^{er} fait intervenir le crédit de la municipalité de Paris pour contracter un emprunt.

Vers la même époque, la forme de l'opération se modifie un peu. Ce n'est plus avec un ou plusieurs banquiers qu'on traite, mais on emprunte par souscription publique, et c'est le patrimoine particulier

de l'État, commençant à paraître, qui est grevé. A partir de ce moment la souscription publique, devint le moyen le plus usité, ce n'est pourtant pas dire que l'emploi d'une maison de banque disparût complètement. Au contraire, toutes les fois qu'on prévoyait que l'emprunt par souscription publique n'aurait pas de chance de succès, on recourait à l'ancien procédé de l'emploi d'un intermédiaire ; mais ce n'était pas la règle. Colbert emprunta des sommes considérables en 1662, à une maison hollandaise, et Terray fit de même en 1771 (1).

Les emprunts n'étaient pas le seul moyen de se procurer de l'argent sous l'ancien régime, il y en avait encore d'autres ; sans compter la création d'offices, et l'émission de billets et bons de toute sorte, on peut en citer deux principaux : 1° falsification des monnaies, procédé pratiqué au moyen âge, et consistant à déterminer d'une façon tout à fait arbitraire et par ordre supérieur, la valeur nominale des pièces métalliques ; 2° anticipation de recettes ; moyen très employé aux XVII^e et XVIII^e siècles, et se résumant à ceci : bail de tel ou tel revenu à des financiers moyennant une avance qui représentait plusieurs années de produit de cette branche de re-

1. Voy. *Diction. d'Econom. polit.* v° *Finances de l'ancien régime*, p. 1005 et s.

venus. Le premier procédé correspondrait aujourd'hui à l'émission et circulation excessive de billets de banque, et le second à la création des monopoles, et à l'émission d'emprunts ayant un gage spécial, comme le tribut payé à l'État par une province déterminée, pour certains emprunts turcs, et les recettes des douanes, pour plusieurs emprunts modernes (1).

Le système des emprunts fut encore plus suivi pendant ce siècle, et particulièrement pendant sa seconde moitié, de sorte qu'on peut dire qu'il n'y a pas aujourd'hui un Etat qui se respecte, quelque petit soit-il, qu'il n'ait à sa charge une dette publique plus ou moins considérable. Les États modernes empruntent tant qu'ils trouvent des capitalistes voulant bien leur confier leurs capitaux, et tant qu'ils en trouvent les emprunts c'est un moyen normal et en tout cas très commode de se procurer des ressources.

Au commencement du siècle, les émissions d'emprunts avaient le plus souvent lieu sur le territoire même de l'État emprunteur, sauf à accepter les souscriptions de tout le monde, des étrangers comme des nationaux ; l'émission en pays étranger était un fait plutôt rare. Dans ces dernières années, c'est le contraire qui arriva, le second procédé fut plus suivi

1. V. un article de M. Paul Leroy-Beaulieu dans *l'Economiste français* du 26 septembre 1891.

et généralement par les petits États. Quant aux grandes puissances, elles ont encore assez de crédit et de capitaux chez elles, pour ne pas recourir à l'étranger.

C'est là, un *criterium* assez sûr, pour juger l'état financier et économique d'un pays : si sa dette publique est placée pour la plus grande partie, à l'étranger, comme cela arrive pour presque tous les États, sauf quelques rares exceptions, comme la France l'Angleterre et l'Allemagne, on peu affirmer que l'état financier de ce pays est très précaire ; et de là à la banqueroute, il n'y a qu'un pas.

PREMIÈRE PARTIE

L'Emprunt d'Etat considéré comme contrat

CHAPITRE I

DÉFINITION DU CONTRAT

Il est difficile de donner une définition précise de l'emprunt d'État, comprenant dans ces termes, toutes les formes d'emprunt ; mais d'une façon générale, on peut dire que l'emprunt d'État, est un contrat par lequel un État s'adresse aux capitalistes, quels qu'ils soient, pour obtenir d'eux, une somme déterminée dans son ensemble, avec engagement de sa part, de leur servir un intérêt, dont le taux et l'époque des échéances sont d'avance déterminés par lui. C'est un contrat, comme la convention de prêt à intérêt entre particuliers, mais il est du droit international, parce que le contrat intervient entre un État, personne morale et souveraine, et de simples particuliers, dont les uns peuvent être ses nationaux, et les autres, nous le supposons, appartenir à

une ou plusieurs nations ; c'est pour cette raison que le contrat doit être régi par les règles du droit international.

Dans cette définition, nous ne nous occupons pas si le contrat a été émis dans le pays débiteur ou en pays étranger, cette circonstance présente quelques intérêts particuliers, notamment en matière de droit fiscal (1), dont nous nous occuperons plus tard, mais pour la définition, cette circonstance n'entre nullement en ligne de compte, étant donné qu'en général, les règles à suivre sont les mêmes dans les deux cas. Nous ne tenons pas compte ici, non plus, du fait que l'État qui emprunte a pu se servir d'un intermédiaire pour opérer l'émission de l'emprunt, le résultat étant le même, puisqu'en définitive, les rapports de droit n'existent qu'entre l'État et les souscripteurs, comme dans le cas d'une émission directe ; nous nous occuperons aussi, dans le cours de cette étude, du rôle juridique des intermédiaires, mais ce n'est qu'un point de vue à part.

L'État s'engage, avons nous dit, à servir à ses prêteurs un intérêt dont il fixe le taux, les époques d'échéance, et les conditions du paiement. Souvent il s'engage aussi à rembourser le capital nominal demandé, dans un délai plus ou moins long, par

1. V. *infra*, p. 60.

voie de tirage au sort ou autrement, et à constituer un fond de réserve pour opérer l'amortissement de sa dette, mais ce n'est point là un caractère obligatoire et essentiel du contrat, et l'État peut bien contracter l'emprunt s'il veut, en rente perpétuelle, et dans ce cas il n'y a pas obligation de rembourser le capital.

Un Etat peut recourir à un emprunt pour des raisons diverses ; il peut avoir immédiatement besoin d'une somme énorme, dont il ne dispose pas, pour parer à une nécessité pressante, résultant d'une circonstance exceptionnelle, par exemple, une guerre, une épidémie, la famine, une mauvaise récolte, etc., dans ces différents cas, le recours à son crédit est légitime, c'est un remède à un mal exceptionnel, une force majeure, et l'on peut être à peu près sûr que l'obligation sera fidèlement exécutée si du reste les finances du pays sont en bon état, l'épargne peut s'y fier sans crainte ; parfois, l'émission d'un emprunt est motivée par le besoin de capitaux pour entreprendre des travaux publics, devant augmenter la richesse et les ressources du pays, ce sont d'ordinaire des lignes de chemins de fer à construire, ici encore l'opération est bonne parce que l'augmentation des ressources, qui résultera des travaux à exécuter, permettra à l'Etat de couvrir largement les dépenses qui lui seront imposées pour le service de

sa dette, on doit seulement examiner minutieusement, avant de placer ses capitaux, si les travaux projetés, n'auront pas une utilité proportionnelle à la charge de l'emprunt, ou bien s'ils ne sont qu'un prétexte trompeur car alors, au lieu d'amélioration dans les finances de l'État emprunteur, on risque de voir résulter son insolvabilité ; quelquefois enfin, les États empruntent pour combler un déficit de leur budget, le fait arrive malheureusement souvent, et il a été la cause des catastrophes modernes, dans ce cas c'est un procédé financier condamnable pour l'administration de l'État, et très dangereux pour les souscripteurs qui s'exposent par là, aux éventualités les plus fâcheuses.

Ces quelques considérations sont plutôt d'ordre économique, mais il n'est pas moins vrai, qu'on doit tenir compte de la destination des fonds provenant des emprunts d'État, pour déterminer, en fait, l'étendue des droits des créanciers, et, le cas échéant, le bien fondé de leurs réclamations.

CHAPITRE II

NATURE ET CARACTÈRE DU CONTRAT.

Bien qu'un contrat de prêt à intérêt, l'emprunt d'État est d'une nature tout à fait particulière dont il faut tenir compte.

La qualité même du débiteur fait que nous ne nous trouvons pas dans les termes ordinaires des contrats entre particuliers ; ce n'est pas d'après les règles du droit commun qu'il faut apprécier notre contrat. « Considérant que l'on ne saurait assimiler, disait un arrêt de la Cour de Paris, en 1825 (1) un emprunt créé par un gouvernement pour ses besoins, à un contrat de prêt entre particuliers... » cet arrêt avait raison. Par cette circonstance que l'emprunteur est un État souverain, qui, comme tel, nous le verrons, ne peut être actionné devant les tribunaux étrangers pour un emprunt qu'il a contracté, contre lequel, on ne peut pas pratiquer une saisie-arrêt ou une saisie-exécution, qu'on ne peut pas, en un mot, contraindre à payer ses dettes, la nature du contrat est

1. V. Sirey, 1849-1-183, *ad notam*.

particulière. Ce n'est pas une obligation civile proprement dite, qui nait à sa charge, puisqu'on manque d'action, puisque tous les moyens de droit ordinaires font défaut au créancier. Ce n'est pas non plus une obligation naturelle, puisque l'État emprunteur n'a pas seulement la faculté de la remplir, si bon lui semble, mais il a le devoir de s'en acquitter. C'est donc, en fait tout au moins, une obligation d'une nature exceptionnelle et *sui generis*, en quelque sorte une *dette d'honneur*, que l'État débiteur doit acquitter s'il ne veut se déshonorer, et voir son crédit disparaître. « Le principal gage, « a-t-on dit (1), sur lequel ont compté les porteurs « étrangers d'un emprunt d'État, c'est l'honneur « même du pays emprunteur, aussi le public ne « prête-t-il pas deux fois au pays qui, ayant « manqué à sa parole n'a pas réparé consciencieusement le tort qu'il a causé... l'honneur et le « crédit, n'est-ce pas tout l'avenir d'un peuple ? » Voilà pourquoi, lorsqu'une dette extérieure est laissée inexécutée, cet acte prend un caractère de véritable spoliation, parce qu'il s'adresse à des personnes privées de défense, absolument désarmées. Nous ne disons pas, comme un auteur (2), que celui qui

1. V. *Finances portugaises. Emprunts 1832 à 1877*, p. 10.

2. von Bar *Theorie und Praxis des intern. privatrechts* t. 1. p. 663 : « dass der andere contrahent, sich dem Gutbefinden der höchsten Staatsgewalt unterwirft ».

contracte avec un État, se soumet au bon vouloir du pouvoir supérieur de cet État, et que ce dernier peut, arbitrairement et impunément, modifier par une loi les conditions du contrat. Pareil langage serait la négation de la notion même du contrat ; du moment qu'il y a contrat, et ceci est indiscutable, il y a droits d'un côté, obligations de l'autre ; c'est une autre question maintenant que de savoir de quelle nature sont ces obligations. Nous avons reconnu qu'elles ont une force inférieure, il est vrai, à celle qui est attachée aux obligations naturelles, si donc là, le créancier n'est pas tout à fait à la discrétion du débiteur, puisqu'il peut quelquefois obtenir l'exécution de l'obligation malgré la volonté contraire du débiteur, par exemple, par compensation, à plus forte raison doit-il en être de même dans notre hypothèse. Tout ce qu'on peut dire ici, c'est que l'obligation de l'État emprunteur n'a pas une sanction positive et directe, il ne faut pas en conclure qu'elle n'en a aucune ; si maintenant l'État modifie les conditions du contrat, ou laisse inexécutée son obligation, il y aura là une violation du droit des souscripteurs, qui pourront, dans la mesure du possible, se plaindre et demander justice.

On s'est récrié contre cette théorie, et l'on a dit qu'il y avait injustice grave, de ne pas reconnaître à l'obligation de l'État emprunteur, la même nature

qu'à celle des simples particuliers lorsqu'ils empruntent, du moment que l'État, personne morale, descend « dans l'arène des intérêts privés » absolument comme un simple particulier. C'est là justement l'erreur de ces récriminations ; on oublie, que l'État tout en contractant comme pourrait le faire un simple particulier, ne reste pas moins une personne morale souveraine, et qu'il est impossible de mesurer l'étendue des obligations qu'il contracte, en faisant abstraction de cette circonstance capitale. Tout compte fait, le tort est du côté des créanciers, qui en contractant connaissaient parfaitement le caractère de leur futur débiteur, et c'est avant de conclure le contrat qu'ils devaient réfléchir si l'obligation que l'État emprunteur allait prendre à sa charge, pourrait leur suffire pour la sauvegarde de leurs intérêts engagés. Du moment qu'on était prévenu d'avance, on est mal fondé en venant demander autre chose que ce qu'on attendait et comptait avoir.

Il ne faut pas omettre de faire valoir, quand on contracte avec un État, les risques qu'on court par suite de son caractère de souveraine indépendance, et son éventuelle insolvabilité. Il faut se prémunir et s'assurer contre ce danger, en exigeant de gros intérêts, ou des primes de remboursement, ce qui ne manque presque jamais des clauses du contrat d'em-

prunt. Ce n'est là que le salaire de l'aléa encouru par les souscripteurs qui prêtent leurs capitaux à un État étranger.

D'aucuns sont allés plus loin, et ont dit que c'était une spéculation. Nous trouvons cette idée très nettement exposée dans une dépêche de lord Palmerston, en janvier 1848 : « confier ses capitaux, disait-il, à des gouvernements étrangers, c'est faire une « *spéculation* ; souscrire à un emprunt ouvert par un « Gouvernement étranger, acheter à la Bourse des « obligations étrangères, c'est une opération commerciale ou financière ; le risque qui se joint à « toutes les opérations de ce genre est également « inséparable des souscriptions aux emprunts « d'État, les créanciers ne devaient pas perdre de « vue l'éventualité de la banqueroute, et ne doivent « s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils perdent leur « argent ».

Cet aléa est augmenté encore par cette considération que l'État, avant d'acquitter la dette qui résulte de l'emprunt à pourvoir à d'autres dépenses, qui doivent primer la charge du service de l'emprunt. Comme le fait très bien remarquer Bar (1) l'État emprunteur jouit d'un certain *beneficium competentiae* de large étendue, il doit d'abord s'entretenir, pour-

1. *loc. cit.*

voir aux dépenses nécessaires à son existence et au fonctionnement de la machine gouvernementale, le service des emprunts et le paiement des dettes ne vient qu'après, en seconde ligne.

Quelle sera la loi qui régira le contrat ?

On pourrait hésiter entre plusieurs lois, celle de l'État emprunteur, que l'émission de l'emprunt ait eu lieu chez lui ou à l'étranger, en second lieu la loi du pays où la principale émission a eu lieu, celle enfin, du lieu de la souscription à l'égard des porteurs qui ont souscrit à cet endroit ; dans les deux premiers systèmes, il n'y aurait qu'une seule loi pour tous les créanciers, dans le troisième au contraire il y en aurait autant, qu'il y a de places de souscription. Le premier système est le seul, incontestablement acceptable, toutes les fois, en effet, qu'il y a conflit entre plusieurs lois relativement à un contrat, on décide généralement que c'est la *lex loci contractus* la loi du lieu de la formation du contrat, qui sera suivie, or, nous pensons que le contrat d'emprunt se forme toujours chez l'État emprunteur. Cela est évident pour le cas où l'emprunt a lieu par émission dans le pays même. Il n'en est pas autrement, croyons-nous, dans les autres cas. Lorsque l'émission a lieu en pays étranger, ce n'est pas au moment de l'émission que le contrat est formé, la convention existe déjà entre l'État et le banquier in-

termédiaire, sur la tête duquel repose provisoirement la créance totale de l'emprunt, une fois la convention entre le banquier et les porteurs conclue, elle rétroagit au jour de la première convention entre l'État et l'intermédiaire, ce dernier n'a fait que transmettre aux porteurs, des droits déjà nés. Si maintenant l'emprunt se fait par souscriptions, le contrat se forme pour ainsi dire par correspondance. L'offre faite par l'Etat, est acceptée dans les pays étrangers par les capitalistes, la convention se complète au moment de l'acceptation, mais, comme son effet rétroagit au jour de l'offre, c'est là où l'offre a été faite, qu'il faut considérer le contrat formé.

La question à laquelle nous venons de répondre n'a peut être pas un intérêt pratique bien grand, puisque d'une part la convention d'emprunt règle les droits et les obligations du contrat, et du moment qu'elle est acceptée par les souscripteurs elle est la loi des parties comme toute autre convention, et d'autre part, on ne peut pas admettre qu'une loi étrangère puisse régir les règles de comptabilité chez l'État emprunteur. Nous trouverons néanmoins quelques cas, où nous aurons à faire l'application de la solution que nous venons de donner, ainsi par exemple, nous verrons, que c'est la loi du contrat qui régira la valeur du gage donné aux souscripteurs de l'emprunt. Il nous reste à étudier le caractère du contrat

d'emprunt en temps de guerre, au point de vue des devoirs des neutres et de la contrebande de guerre.

Les emprunts en temps de guerre.

I. — La première question que nous avons à examiner est la suivante : un État neutre engage-t-il sa responsabilité en participant, soit directement soit indirectement, à un emprunt émis par un des belligérants ? Il faut prévoir différentes hypothèses.

On doit d'abord écarter le cas où l'emprunt a une destination nettement déterminée, comme par exemple, la construction de travaux publics, n'ayant aucun rapport avec la guerre, si toutefois on a la preuve certaine que les fonds qui en proviendront ne seront pas détournés et employés aux besoins de la guerre. La question reste entière pour tout autre emprunt émis soit après la déclaration de guerre, soit avant si la souscription continue encore après. Dans ce cas, l'emprunt prend le caractère de subside, et il est hors de doute que le neutre qui y souscrirait directement pour le compte de son gouvernement, violerait les règles de la neutralité et engagerait sa responsabilité. Sur ce point la plupart des auteurs sont d'accord.

« Bien que les emprunts, écrit Bluntschli (1),
« soient dans la règle des affaires essentiellement
« pacifiques ils doivent être considérés comme subsi-
« des, lorsqu'ils sont contractés pour faire la guerre
« et constituent évidemment une participation à la
« guerre. Les neutres doivent donc s'en abstenir ».

Calvo (2) s'exprime dans des termes analogues :
« L'État neutre ne doit point fournir de subsides pé-
« cuniaires à l'un des belligérants. Or, bien qu'ils
« rentrent dans la catégorie des affaires licites comme
« ayant un caractère intrinsèquement pacifique, les
« emprunts publics, doivent être assimilés à des
« subsides, et considérés à ce titre comme prohibés,
« toutes les fois qu'ils sont évidemment contractés
« pour faire la guerre. Dans ce cas, en effet, ils cons-
« tituent une participation indirecte aux hostilités,
« en d'autres termes, une véritable violation de la
« neutralité ».

Enfin Vattel dit (3) : « Si le prêt se faisait mani-
« festement pour mettre un ennemi en état de m'at-
« taquer, ce serait concourir à me faire la guerre ».

La violation de la neutralité ne serait pas moins certaine dans le cas où un neutre garantirait d'une façon quelconque un emprunt émis par un des bel-

1. Bluntschli. *Droit intern. cod.* t. IX 2678, n° 1.

2. Calvo, *Dr. intern.* t. IV, p. 511-2 et les autorités qu'il cite.

3. Vattel, t. II. § 110, p. 451.

ligérants, ce serait prendre par là fait et cause pour cet État, contre son adversaire. Tel serait le cas de la France et de la Grande-Bretagne, qui garantissent l'emprunt turc de 1855, si elles n'avaient pas déclaré, en ce moment là, la guerre à la Russie.

Arrivons à la participation indirecte des neutres.

Est-il contraire à leurs devoirs de permettre l'émission sur leur territoire ? sur ce point nous ne trouvons pas l'unanimité d'opinions de tout à l'heure. Bluntschli (1) tient pour l'affirmative : « L'État
« neutre... n'observerait pas une stricte neutralité,
« s'il autorisait un des belligérants à organiser sur
« territoire neutre un emprunt ou toute autre sous-
« cription publique, » et plus loin : « L'émission
« d'un emprunt de guerre, lorsqu'elle a lieu publi-
« quement et a pour but de favoriser un des belli-
« gérants, doit être assimilée à l'enrôlement de trou-
« pes. L'Etat neutre doit donc s'y opposer ». Funck-
Brentano et Sorel (2) posent la question sans la trancher positivement dans un sens ou dans l'autre, mais ils paraissent incliner plutôt vers la négative.
« Il y a lieu de se demander si dans les pays où les
« entreprises financières sont placées sous le con-
« trôle du gouvernement, où le marché national,
« ne peut être ouvert à un emprunt étranger sans

1. Bluntschli, *op. cit.* § 763, texte et n° 3.

2. Funck-Brentano et Sorel, *Droit des gens* p. 362.

« l'autorisation du gouvernement, cette autorisation
« ne constitue pas une sorte de concours déguisé de
« l'Etat et par suite une infraction à la neutralité. La
« coutume permet aux États d'accorder cette auto-
« risation, mais elle les oblige à l'accorder indistincte-
« ment aux belligérants : la refuser à l'un d'eux serait
« constituer un privilège au profit de l'autre » et après
avoir dit que les particuliers dans l'Etat neutre peu-
vent librement souscrire à cet emprunt, ils ajoutent :
« c'est pour cette raison que l'autorisation de l'État
« neutre, de négocier sur son marché l'emprunt des
« belligérants, perd la plus grande partie de sa gra-
« vité ; l'emprunt pourrait être négocié ailleurs la
« nation neutre ne le souscrirait pas moins si elle
« y trouvait son intérêt ». Dans le même sens que
ces auteurs nous pouvons citer Pinheiro-Ferreira (1) :
« Le motif qui notoirement porte les capitalistes
« d'une nation quelconque à prêter de l'argent, n'é-
« tant que le principe même qui est le moteur gé-
« néral de tout commerce, il ne saurait exclure au-
« cune des deux parties belligérantes ; et du moment
« où les conditions sont égales, pour les deux par-
« ties adverses, aucune n'a le droit d'y voir une of-
« fense ».

Nous réservons nos préférences pour l'opinion de

1. En note du passage précité de Vattel.

Bluntschli ; on ne peut, en effet, nier que lorsqu'un État fait une émission d'emprunt, sur le territoire d'un autre État, il agit avec les moyens et la liberté accordés dans ce pays, qui sont sous la sauvegarde de l'autorité et en quelque sorte sous la protection indirecte du gouvernement. Il est bien vrai que la même faculté appartient à l'autre adversaire, mais la situation n'est presque jamais égale ; celui-ci peut, ou ne pas avoir besoin d'argent, ou ne plus avoir de crédit suffisant pour obtenir un emprunt ; il n'est pas moins certain, toutefois, que dans les deux cas, il ressentira un réel préjudice du succès que pourrait obtenir l'émission de l'emprunt de l'autre belligérant, et c'est justement cette inégalité de condition qu'on doit éviter de créer par une participation indirecte quelconque. Quant à l'autre objection que les capitalistes sont toujours libres de placer leur argent comme ils l'entendent, qu'ils pourront toujours participer à l'emprunt, son émission se passe-t-elle chez eux ou à l'étranger, nous ferons remarquer que cet ardent désir de placement ne sera jamais très grand, s'agissant d'un État en guerre, pour que les capitaux d'un pays dépassent la frontière, et d'un autre côté il est incontestable que l'émission dans le pays attire beaucoup plus de capitaux, par les prospectus, affiches et réclames se produisant sous les yeux de la grande et la petite

épargne, que l'émission faite hors du pays, car dans ce dernier cas le bruit de l'emprunt arrivera moins fort et l'opération ne s'imposera pas.

Il nous semble que ce n'est pas seulement l'émission de l'emprunt d'un belligérant chez un neutre que défend la stricte observation des règles de la neutralité, mais même la simple inscription de l'emprunt émis par hypothèse ailleurs, à la cote officielle de la Bourse ; ceci surtout dans les pays où, comme en Autriche, le gouvernement autorise formellement toute inscription à la cote officielle, ou comme en France, le gouvernement l'autorise tout au moins indirectement et tacitement. Il y a toujours intervention indirecte du gouvernement dans la négociation de l'emprunt, et cette admission à la cote présente le même caractère et des effets analogues à l'émission directe de l'emprunt ; nous ne voyons donc pas la raison qui nous permettrait de donner ici une solution différente de celle de tout à l'heure.

Nous citerons, à titre d'exemple, comme violation des règles que nous exposons, l'émission en France en 1833, et l'admission à la cote officielle de la Bourse de Paris du fameux emprunt Dom Miguel, sur lequel nous aurons à revenir à propos d'autres questions. Il nous semble qu'en cette circonstance le gouvernement français s'était départi

d'une stricte neutralité. Calvo (1) prétend que la responsabilité de l'État français ne saurait être engagée par le fait de cette émission. « Attendu, dit-il, qu'il n'a jamais pris une part directe ou indirecte dans cette négociation, qui n'a même jamais reçu la couverture officielle. » Il y a d'abord une inexactitude dans ce que dit Calvo, puisque l'emprunt Dom Miguel a été coté à la Bourse de Paris en avril 1833 (2), ensuite le seul fait de l'émission en France et de l'admission à la cote de la Bourse dénote, d'après ce que nous avons dit, une participation indirecte de la France dans l'emprunt portugais.

Phillimore (3) cite aussi un exemple analogue ; il s'agit d'un emprunt grec négocié à Londres en 1826, et à ce propos il dit : « Il est contraire au droit international que des personnes domiciliées en ce pays entrent en négociations pour organiser un emprunt destiné à soutenir des sujets révoltés contre un gouvernement avec lequel nous entretenons des relations d'amitié. On devra donc rejeter la demande en exécution de la convention. »

1. *Op. cit.*, t. IV, § 2628, p. 511-12.

2. V. Alglave et Renault, *La personnalité de l'Etat en matière d'emprunt*, p. 23.

3. *Comment. de dr. intern.*, III, § 151.

Là, se limitent les prohibitions édictées par le droit international sur cette question. Aussi rien n'empêcherait que les particuliers, dans un État neutre, participassent à titre privé à l'emprunt d'un belligérant; cet acte, comme dit très bien Bluntschli (1), serait assimilé à l'entrée d'un ou de plusieurs volontaires sous les drapeaux de l'une des armées en campagne, et n'engagerait pas plus que l'autre la responsabilité de l'État neutre. Tous les auteurs cités sont unanimes sur cette solution.

Mais ce que le droit international permet, la loi locale souveraine dans son ressort, pourrait le défendre et même le punir. Il peut être utile à un État de donner, en la forme d'une loi pénale, une arme au gouvernement pour pouvoir empêcher, selon les inspirations de la politique, les manifestations de sympathie ou d'intérêt de la part des nationaux à l'égard d'un belligérant. C'est ainsi que le Code pénal de l'Empire allemand punit, dans son article 102, d'un emprisonnement d'une à 10 années de forteresse les collectes d'argent en faveur des insurgés des pays étrangers; ce même article peut atteindre également toute souscription à un emprunt d'un gouvernement insurrectionnel.

1. *Op. cit.*, § 768, n° 3, *in fine*.

II. — Peut-on considérer le produit d'un emprunt d'un des belligérants comme contrebande de guerre? On appelle contrebande de guerre l'acte illégitime de la part des neutres de transporter chez un des belligérants des choses qui servent à alimenter la guerre. Il est de principe que les neutres peuvent continuer le commerce avec les belligérants pendant la guerre, sans être exposés aux hostilités de l'autre adversaire; il y a pourtant exception à cette règle pour le transport de certaines marchandises, qui sont de nature à augmenter soit directement, soit indirectement, les forces vives de l'une des parties en guerre, et en conséquence peuvent nuire à l'autre belligérant; c'est le transport de ces marchandises qui est prohibé aux neutres et qu'on appelle contrebande de guerre.

La sanction de cette prohibition est que l'autre belligérant peut confisquer les marchandises destinées à son adversaire. Parmi ces marchandises appartiennent de plein droit les armes, munitions de guerre, etc. Il y en a d'autres qui ont un caractère mixte, celles-là on ne peut pas toujours les considérer comme contrebande de guerre; bien souvent, au commencement d'une guerre, on arrête d'un commun accord la liste des marchandises qui se-

ront considérées comme contrebande de guerre. L'argent est souvent considéré comme contrebande de guerre, et avec raison, parce que, la plupart du temps, il servira au belligérant, à qui il est envoyé, à s'entretenir et à mieux se préparer pour résister le plus longtemps possible à l'ennemi.

Quant à l'argent provenant d'un emprunt, Calvo le considère dans tous les cas comme contrebande de guerre et le déclare de bonne prise. Cette opinion nous paraît trop absolue, et nous proposons de faire ici la même distinction que nous avons faite à l'occasion de la question précédente ; il faut, croyons-nous, considérer la destination des fonds. Si l'emprunt a été émis dans un but bien déterminé et tout à fait pacifique, par exemple la construction de travaux industriels ou agricoles, et si on a la preuve certaine que les fonds de cet emprunt ne seront pas employés aux besoins de la guerre, nous ne comprenons pas pourquoi on verrait là une contrebande de guerre ; la confiscation qui pourrait en être opérée par l'autre belligérant ne serait autre chose qu'un abus de force et une iniquité. Dans tous les autres cas, comme l'emprunt pourrait servir à alimenter la guerre, les fonds en provenant auraient le caractère de la contrebande de guerre, et seraient de bonne prise pour l'ennemi.

Calvo (1) cite comme exemple de ces règles l'emprunt dom Miguel de 1832 ; d'après lui, les fonds de cet emprunt étaient de la contrebande de guerre, et l'autre belligérant, la reine Maria, n'a par conséquent fait qu'exercer les droits de confiscation qui lui appartenaient, en s'emparant des capitaux trouvés dans le Trésor de Lisbonne, et en refusant de reconnaître les prétentions des porteurs de titres de cet emprunt. « Le gouvernement de la reine, dit-il, en « s'en emparant, n'avait donc exercé qu'un droit de « main-mise, qu'on ne saurait lui contester, et ces « fonds une fois en sa possession, étaient devenus « sa propriété légitime, à l'abri de toute revendica- « tion puisqu'il les avait saisis sur un adversaire « qui les destinait à le combattre. » L'exemple, à notre avis, n'est pas très exact, et la solution donnée est inacceptable ; sur ce dernier point nous aurons plus loin à examiner la responsabilité du gouvernement de la reine. Nous remarquons seulement ici, que c'est faire une application trop étendue des règles sur la contrebande de guerre, en admettant que l'argent d'un emprunt considéré comme contrebande de guerre, est de bonne prise non seulement en tant qu'il est transporté par un neutre et saisi sur lui, mais même après qu'il est parvenu entre les mains

1. *op. cit.* t. V, § 2743, p. 31 et 32.

du destinataire ; l'ennemi qui entre dans la capitale de son adversaire peut s'approprier l'argent de ce dernier, non pas parce qu'il le considère comme contrebande de guerre, mais parce qu'il le veut bien, il le fait non pas en vertu d'un droit, mais par la force. Lorsque les belligérants sont deux États, si le vainqueur confisque l'argent provenant de l'emprunt de son adversaire, et qu'il trouve dans la caisse de ce dernier, il n'aura aucune responsabilité envers les souscripteurs de l'emprunt, ce sera toujours le vaincu qui en sera le débiteur. Lorsqu'au contraire, les belligérants ne sont que deux gouvernements se disputant le pouvoir sur le pays, il en est différemment ; le vainqueur ici sera le gouvernement définitif, l'autre belligérant cessera d'exister après la guerre comme personne morale, si le vainqueur succède au gouvernement qui exerçait jusque-là, en fait tout au moins, le pouvoir, il prend en principe sa place pour les créances et les dettes de l'État ; on peut discuter la question de savoir s'il répond de tous les actes de son prédécesseur, et par exemple, s'il est tenu de l'emprunt contracté par celui-ci en vue de la guerre, mais quelle que soit la solution sur cette question, on ne peut pas dire que le vainqueur puisse ici confisquer les choses de l'adversaire puisqu'il en devient légitime propriétaire, et avec la propriété il prend à sa charge les dettes qui grèvent cette pro-

priété ; ainsi le gouvernement de la reine du Portugal alors même qu'il ne serait pas tenu de l'emprunt Dom Miguel, aurait à restituer les sommes qu'il a trouvées dans le Trésor de Lisbonne, et qu'il n'a pu acquérir sans la charge de restitution aux souscripteurs, dont elles étaient grevées ; il est incontestable, nous semble-t-il, que ce gouvernement était tenu, tout au moins, d'une action *de in rem verso*.

CHAPITRE III.

FORMATION DU CONTRAT.

Le contrat d'emprunt se forme, comme tout autre contrat, par l'accord de deux volontés, celle de l'État et celle du public qui prête ses capitaux. Cet accord de volontés peut se produire de différentes manières, qui constituent les formes d'emprunt. Nous devons successivement examiner l'hypothèse où l'emprunt se fait sur le territoire de l'État emprunteur et celle où il se fait en pays étranger.

Il a été précédemment dit que les États, dont le crédit est encore florissant et les finances régulières, ne recourent jamais à l'étranger pour émettre un emprunt, ils le font toujours chez eux, ce qui n'empêche pourtant, que l'emprunt s'adresse à tous, nationaux ou étrangers, domiciliés dans le pays, ou hors du pays; cette possibilité de compter des sujets d'un autre État, parmi les souscripteurs de l'emprunt, laisse intacte la question de droit international qui nous occupe.

L'emprunt émis dans le pays peut être soit *forcé*, soit *conventionnel*. Il est *forcé*, lorsqu'il est imposé

aux habitants sur le territoire de l'État. Cette sorte d'emprunt, était employée avant la Révolution, on partageait le capital nominal demandé, par provinces, par districts, par communes, et par tête d'habitant. La part afférente à chacun était perçue à titre d'impôt. Les deux derniers emprunts de ce genre en France, eurent lieu en 1793 et en 1815. L'Autriche et l'Espagne en ont fait pendant ce siècle (1). Cette catégorie d'emprunts ne rentre pas dans notre étude, ce sont des impôts que la loi locale est maîtresse d'imposer, ce ne sont pas des contrats.

Il est *conventionnel*, lorsqu'il est librement consenti par les créanciers et se forme de deux manières, soit directement ou par souscription publique, soit par intermédiaire. Dans le premier cas l'État traite avec le public, il fait ses offres et les soumet à l'acceptation des capitalistes. Il détermine par avance, les conditions dans lesquelles les souscriptions seront reçues, les fait connaître au public par des affiches et des publications dans les journaux, et fixe le jour où les prêteurs pourront se présenter et verser leurs souscriptions. Dans le second cas l'État ne traite pas directement avec le public, il s'adresse à des banquiers, et discute avec eux les conditions dans lesquelles il peut leur céder l'emprunt, et ceux-ci s'en-

1. Voy. *Dictionn. Econ. Politiq.* v^o *Emprunts publics*, p. 803.

gagent à verser la totalité des capitaux demandés, partie immédiatement, partie dans un délai très rapproché ; puis les banquiers se mettent en relation avec le public à leurs risques et périls. Lorsque l'État se sert d'intermédiaires pour émettre son emprunt il peut, soit traiter de gré à gré avec les banquiers, soit mettre l'emprunt en adjudication et le céder à celui ou à ceux qui offrent les conditions les plus avantageuses pour l'État (1). En Angleterre ce dernier mode est le plus employé, néanmoins il semble que pour les États ayant un crédit solide, il est préférable d'employer l'émission directe par souscription publique, pour éviter la commission des intermédiaires, qui est souvent considérable.

La plupart des États émettent leurs emprunts en pays étranger et dans ce cas c'est toujours par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs banquiers que l'emprunt est émis. L'État étranger s'entend le plus souvent avec un certain nombre de banquiers, qui forment ce qu'on appelle un *syndicat de banquiers* ; ces derniers peuvent appartenir à différents pays, dans ce cas le capital des obligations à placer, est partagé entre les différentes banques d'émission, d'après une proportion convenue d'avance entre les intéressés. Ces intermédiaires reçoivent de l'État emprunteur,

1. Voy. *Dictionn. d'Econ. polit. loc. cit.* p. 803 et s.

les obligations de l'emprunt à un certain prix au-dessous de la valeur nominale, et les vendent à un prix un peu supérieur à celui auquel ils ont acheté, ou encore ils vendent les obligations pour le compte de l'État et touchent une commission calculée par un tant pour cent sur le capital nominal, mais dans les deux cas, les intermédiaires n'achètent pas directement les obligations pour les revendre, il n'y a qu'une seule vente, les banquiers ne sont que les mandataires de l'État emprunteur. Les bénéfices des intermédiaires se chiffrent toujours par plusieurs millions, ce qui constitue une perte pour l'État, perte à laquelle il faut ajouter celle résultant du taux d'émission de l'emprunt, variant d'après le plus ou moins de crédit de l'État.

Les titres de l'emprunt peuvent revêtir deux formes : être *nominatifs* ou *au porteur*, dans le premier cas, les créanciers de l'État sont ceux qui sont inscrits sur le Livre de la Dette, dans le second les porteurs de titres.

L'émission en pays étranger doit se faire conformément aux dispositions de la loi locale, soit quant à la négociation des obligations et leur admission à la cote de la Bourse, soit quant aux droits fiscaux dont elles peuvent être frappées.

La loi locale est souveraine pour le règlement de toutes ces questions, elle peut aller jusqu'à défen-

dre l'émission d'emprunts d'États étrangers sur son territoire, et régler le marché financier d'après les intérêts et les besoins du pays. Elle ne viole aucun des principes du droit des gens en réglant ces matières et les États étrangers n'auraient pas qualité pour s'en plaindre, pourvu toutefois que les mesures édictées soient générales pour tous, et ne s'adressent pas à un certain nombre d'États déterminés, car alors ces derniers seraient fondés à se plaindre de l'inégalité de traitement ; le gouvernement du pays d'émission pourrait, le cas échéant, prohiber telle émission d'emprunt d'État, ou sa négociation sur le marché national, si cette mesure était suggérée par les circonstances et le besoin de protéger l'épargne nationale. Néanmoins il y aurait en quelque sorte iniquité de proscrire, dans les conditions ordinaires, de son territoire, l'émission des emprunts étrangers.

Dans tous les pays, il y a des lois ou des coutumes, réglant le marché financier, et frappant les titres des emprunts d'États étrangers de différents impôts, soit d'une manière directe, soit en les comprenant parmi les valeurs mobilières circulant dans le pays. Nous allons successivement étudier ces deux catégories de lois.

I. — *Des lois réglant le marché financier*

Ces lois ont pour objet l'organisation des Bourses

de commerce, la négociation des effets publics et autres, et la constatation des cours.

Dans presque tous les pays, le monopole de ces négociations appartient à une corporation plus ou moins bien organisée, agissant sous le contrôle du gouvernement du pays. C'est cette corporation qui décide avec ou sans l'autorisation du Ministre compétent, selon les législations, si les titres des emprunts d'États étrangers seront cotés à la Bourse. Parcourons les principales législations.

France. — A la fin du siècle dernier un arrêt du Conseil en date du 7 août 1785 (art. 3 et 4) portait prohibition d'inscrire les emprunts étrangers sur la cote de la Bourse. Le législateur de l'époque, préoccupé de la protection des intérêts français, avait cru nécessaire de défendre la négociation à la Bourse des emprunts étrangers afin que ces titres n'attirassent une partie des capitaux disponibles au préjudice de l'industrie et de l'agriculture nationales. Cette prohibition subsista jusqu'en 1823, quand une Ordonnance royale du 12 novembre, abrogea l'arrêt du Conseil de 1785, et porta dans son article 1^{er} autorisation pour l'avenir, de coter sur le cours authentique de la Bourse de Paris les emprunts des gouvernements étrangers. Cette ordonnance autorisa pour l'avenir, la négociation des emprunts étrangers à la Bourse mais ne détermina pas les conditions

de leur admission à la cote officielle ; il s'était établi l'habitude de s'adresser au Ministre des finances, qui autorisait le syndic des agents de change de coter l'emprunt à la Bourse, comme cela ressort d'une lettre du Ministre des finances en date du 12 novembre 1823 (1), relativement à l'admission à la cote de la Bourse de Paris d'un emprunt espagnol de 1824. En 1858, le 12 mai intervint un décret impérial, relatif à la négociation et à la cote des valeurs des sociétés étrangères de chemin de fer, qui décidait que l'admission à la cote officielle serait prononcée par la Chambre syndicale des agents de change qui en référerait au Ministre des finances ; on appliquait par analogie ce décret aux autres valeurs étrangères, y compris les fonds publics.

Nous arrivons enfin au texte actuel, c'est le décret du 6 février 1880 (2), qui a statué à nouveau sur l'admission de *toutes* les valeurs étrangères à la cote officielle. On a soutenu que ce décret ne concernait pas les fonds publics étrangers, qui dès lors restaient toujours sous l'empire de l'ordonnance de 1823, interprétée par la lettre du Ministre des finan-

1. V. le texte de cette Lettre dans Becker *Emprunts étrangers* p. 25.

2. Le décret récent du 1^{er} décembre 1893 n'a modifié que l'article 4 du décret de 1880, concernant les valeurs des sociétés étrangères.

ces en date du 12 novembre 1825 (1) ; mais cette opinion est inadmissible en présence des termes excessivement larges du décret (2). La différence principale entre ce décret et le précédent, c'est que la Chambre syndicale prononce maintenant, ou refuse l'admission à la cote, sans en référer au Ministre. Ce décret de 1880, a été confirmé par celui du 7 octobre 1890, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 90 du Code de commerce et de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme qui, dans son article 81, dit qu'il n'est pas dérogé aux règlements actuels en ce qui concerne les valeurs étrangères. Le décret de 1880, dispose que les chambres syndicales des agents de change, à Paris ou dans les départements, accordent, refusent, suspendent ou interdisent la négociation à leurs Bourses respectives, de toutes les valeurs étrangères (art. 1^{er}).

Quand on demande l'admission à la cote, la chambre syndicale des agents de change se fait remettre les pièces et justifications suivantes (art. 2) : Les actes publics etc., en vertu desquels l'emprunt a été émis, avec traduction en due forme des pièces produites en langue étrangère. La certification par l'au-

1. Voy. Becker, *op. cit.*, p. 23 et p. 29.

2. Lyon-Caen et Renault, *Précis de dr. comm.*, t. I, p. 835, texte et note 4.

torité consulaire établie en France, que l'emprunt est officiellement coté chez l'État emprunteur, à moins qu'il n'y existe pas de Bourse officielle, auquel cas, le fait serait constaté par le certificat. Spécimen des titres provisoires ou définitifs avec indication des coupures, s'il y en a, et dans ce cas, des numéros afférents à chacune d'elles. Taux de l'émission. Époques de jouissance. Indication de la caisse chargée à Paris du service des titres et des coupons, etc. La Chambre syndicale peut demander en outre, toutes les pièces justificatives ou renseignements qu'elle juge nécessaires (art. 3).

L'art. 5 du décret réserve au Ministre des finances le droit d'interdire en toute occasion, la négociation en France d'une valeur étrangère. C'est l'article qui met sous la surveillance ministérielle le marché national, et comme, d'un autre côté, la Chambre syndicale qui prononce l'admission à la cote, des emprunts d'État, est composée d'officiers ministériels nommés par décret du Président de la République, on peut se demander, si le gouvernement d'abord, la Chambre syndicale ensuite, n'assument quelque responsabilité *envers les porteurs français* de titres d'emprunts cotés officiellement à la Bourse ? nous ne le croyons pas ; le gouvernement, pas plus que la Chambre syndicale des agents de change, ne garantit nullement la solvabilité de

l'État emprunteur ; toutes les précautions prises n'assurent qu'une chose, c'est l'ordre du marché financier et la régularité des titres négociés, c'est autant de facilités offertes au public, mais en aucune façon une garantie de la bonne et fidèle exécution des obligations des États étrangers. Ceci d'ailleurs est pleinement conforme à l'intention qu'avait le législateur en édictant ces mesures, voici en effet, les considérants sur lesquels se fonde l'ordonnance de 1823, et qui ont tacitement motivé les dispositions postérieures : « Considérant que la permission de
« coter sur le cours authentique de la Bourse de
« Paris les effets publics des emprunts des gouver-
« nements étrangers, *n'implique de la part du gou-*
« *vernement, ni approbation des dits emprunts, ni obli-*
« *gation d'intervenir en faveur de ceux de nos sujets*
« *qui de leur plein gré y placeraient leurs capitaux,*
« considérant que, depuis quelques années, les
« opérations de banque, de finance et de commerce
« ont reçu dans tout le royaume, mais plus parti-
« culièrement à Paris, une très grande extension,
« qu'il en est résulté un accroissement de capitaux
« qui rend désormais sans objet les dispositions de
« l'arrêt du conseil de 1785 ; considérant enfin,
« qu'il ne peut être qu'utile de donner un caractère
« légal et authentique aux opérations nombreuses
« qui se font déjà sur les emprunts des gouverne-

« ments étrangers, les lois existantes suffisant pour
« prévenir la fraude, et l'insertion illicites ou illéga-
« les, dans leur négociation... » etc. (1). Ce que
nous venons de dire sur l'irresponsabilité du gou-
vernement et de la Compagnie des agents de change,
en France, sur la matière, s'applique également
aux autres pays, parce que les dispositions que
nous y rencontrerons ont été motivées par les mêmes
raisons qu'en France.

Angleterre. — La Bourse de Londres (*Stock-Exchange*) est soumise à un ensemble de dispositions toutes coutumières. Le monopole des opérations de la négociation des effets publics, et la constatation du cours officiel appartient à une corporation d'agents de change, à peu près analogue à la Compagnie des agents de change de Paris. C'est cette corporation qui décide souverainement, si un emprunt sera admis à la cote. La demande d'admission doit être adressée au secrétaire de la Section des coupons et des emprunts qui la soumet au Comité, celui-ci prononce l'admission, à moins qu'il n'y ait quelque empêchement (2). Le Comité exige la production d'un certain nombre de pièces ce sont les prospectus de l'emprunt, les actes publics en vertu des-

1. Voy. *Guide des Capitalistes*, p. 371.

2. *Rules and Regulations of the Stock-Exchange of London* 1890, p. 60 § 131.

quels il a été émis, et un spécimen des obligations à coter — Il faut en outre que les obligations mentionnent le montant du capital nominal de l'emprunt, le taux de l'intérêt, et autres clauses du contrat, on doit enfin indiquer ou fournir l'acte public en vertu duquel l'émission a eu lieu, la désignation exacte des numéros et dénomination des obligations à coter, et autant que possible la signature autographe de l'Agent autorisé en Angleterre, du gouvernement étranger (1); que si l'emprunt a été émis en pays étranger, et si les coupons ne sont pas payables en Angleterre, il faut prouver en outre, l'inscription à la cote officielle de la Bourse du pays d'émission (2). Nous trouvons dans les Règlements du *Stock-Exchange* deux dispositions fort intéressantes qui méritent d'être signalées. Il y est dit en premier lieu, que le Comité de la Bourse n'admettra pas à la cote et à la négociation, les titres d'un nouvel emprunt, émis par un gouvernement étranger, qui aurait violé les conditions d'un emprunt précédent négocié en Angleterre, sauf si l'on prouve qu'un arrangement des dettes en souffrance, est intervenu et accepté par la majorité des porteurs d'anciennes obligations (3). Et en second lieu, il est défendu de coter à la Bourse, après l'établis-

1. *Op. cit.* p. 60, § 132.

2. *Op. cit.* p. 61, § 133.

3. *Op. cit.* p. 32, § 62.

sement de la paix, un emprunt émis par un gouvernement étranger, pendant qu'il était en guerre avec la Grande-Bretagne (1). La première de ces deux dispositions est une mesure de protection du marché et de sanction morale des obligations des États emprunteurs, la seconde au contraire, n'est qu'une manifestation de l'amour-propre britannique.

Allemagne. — Les principales Bourses sont celles de Berlin et de Francfort-sur-le-Mein. Les mêmes règles sont en vigueur dans les deux villes, il n'existe pas de dispositions légales au sujet de l'admission des valeurs au marché et à la cote, l'admission dépend du jugement de la chambre de commerce à Francfort, de la Commission de la Bourse à Berlin (2). L'État n'exerce, en principe, aucun contrôle spécial, si ce n'est que le gouvernement a le droit d'accorder des autorisations exceptionnelles pour l'admission à la cote. Le marché est libre, tout le monde, courtiers assermentés (*Makler*) ou non, peut y effectuer les négociations pour le compte d'autrui. A Berlin, la corporation des commerçants et banquiers, élit un Conseil supérieur de la Bourse et trois commissions spéciales, une pour les valeurs, l'autre pour les céréales et produits, et la troisième pour les marchandises fabriquées et non manufacturées.

1. *Op. cit.* p. 32, § 63.

2. *Haupt Arbitrages et Parités* p. 169-170 et 350.

La demande d'admission à la cote, s'adresse à la Commission des valeurs qui prononce l'admission, après affichage à la Bourse et insertion dans les journaux berlinois ; des renseignements demandés et obtenus sur le nouvel emprunt, la décision de la Commission n'est que provisoire, elle doit être homologuée par le Conseil supérieur de la Bourse (1). Les conditions exigées, pour l'admission sont les suivantes (2) : que les obligations et les coupons de l'emprunt soient en principe payables, par une maison de la place de Berlin, et qu'il soit présenté un prospectus donnant les renseignements ci-après (3) : indication de la loi ou privilège en vertu desquels l'émission a eu lieu, et de la destination des fonds qui proviendront de l'emprunt ; communication du dernier budget de l'État emprunteur et état de sa dette publique, exception faite, pour les États, dont les finances sont connues en Allemagne. Dans le cas où l'emprunt est accompagné d'une ou de plusieurs garanties, comme recettes douanières etc, description de la sûreté et de son importance. Dans le cas où l'emprunt est garanti par un tiers,

1. Article 13 du Règlement révisé de la Bourse de Berlin, du 15 juillet 1884 approuvé par le Ministre du Commerce et de l'Industrie, le 20 mars 1885. — (Voy. dans, *Borsen-Handbuch*, Berlin 1892).

2. *Borsen-Handbuch*, p. 104.

3. *Borsen-Handbuch*, p. 108-9.

appréciation de la valeur de la sûreté, à moins que la garantie ne soit donnée par un État, commune ou établissement public, dont les valeurs sont déjà cotées à la Bourse de Berlin. — Indication, des conditions de l'amortissement de l'emprunt, du taux de l'intérêt, des dates des paiements, de la maison devant opérer le paiement des titres et coupons, et des retenues sur le capital et intérêts, s'il y a lieu. Description des titres à coter, et indication s'ils sont nominatifs ou au porteur, et s'il y a de coupures. Indication de la place, ou des places de l'émission, Toutes ces pièces doivent être en due forme, et traduites en allemand, sauf si elles sont en anglais, français, ou italien.

Autriche-Hongrie. — Les règles sont différentes dans les deux pays.

En Autriche, il y a une disposition légale qui régit la matière. En vertu de l'article 9 de la loi du 1^{er} avril 1875 sur l'organisation des Bourses, toute demande d'admission à la cote officielle doit être adressée au Ministre des finances, lequel après avoir pris l'avis de la chambre de la Bourse (*Boerserkammer*), donne ou refuse l'autorisation de coter l'emprunt d'État. Voici la traduction de son article 9 : « Le Mi-
« nistre des finances décide, après avoir pris l'avis
« de la direction de la Bourse intéressée, quelles va-
« leurs seront négociées à la Bourse, et inscrites à la

« cote officielle ». L'Autriche est le seul pays, à notre connaissance, où l'intervention gouvernementale, sur ce point, soit tout à fait directe.

En Hongrie, au contraire, c'est le conseil de la Bourse, qui se prononce sur l'admission des emprunts d'État à la cote officielle (1).

Russie. — La principale Bourse est celle de Saint-Petersbourg. Par une mesure qui n'est pas très justifiable, la loi russe interdit la cote officielle des fonds publics étrangers ; aussi il n'y a pas en Russie, de négociation officielle des titres des emprunts d'État (3).

En Belgique, Espagne, Italie et Suisse, l'admission à la cote de la Bourse est prononcée par un Comité de Bourse, dont l'organisation diffère un peu dans chaque pays, mais l'État n'intervient nullement dans la rédaction de la cote (3). Nous signalons enfin le système en usage en Norwège, car il y a intervention indirecte de l'État en la matière. Il existe, pour la Bourse de Christiania, un Comité désigné par le Conseil municipal, auquel est adjoind une Commissaire nommé par l'Etat. C'est ce comité qui rédige la cote, et admet les valeurs aux négociations du marché (4).

1. Voy. Haupt, p. 242.

2. Voy. Haupt, p. 731 *in fine*.

3. Haupt, pp. 222, 509 et 362.

4. Haupt, p. 335-6.

II. — *Des impôts frappant les titres des emprunts d'États étrangers.*

Les différents impôts qui frappent ces titres dans les divers pays sont au nombre de trois : 1^o impôt sur la circulation et la négociation des titres, en forme de droit de timbre ; 2^o impôt sur le revenu, frappant les coupons des dits titres ; enfin 3^o taxe sur les transactions de Bourse. Dans quelques pays, tous ces trois impôts sont en vigueur, ailleurs il n'y en a que deux ou un seul, nous allons les étudier dans les principaux pays d'Europe.

Les lois d'impôt, et en particulier les lois sur le timbre, sont de statuts réels, et comme tels s'appliquent à tous ceux qui se trouvent sur le territoire soumis à ces lois, mais il faut combiner cette règle avec le principe de la souveraineté des États, qui ne permet pas de poursuivre dans un autre pays le paiement de l'impôt dû à l'un d'eux (1).

Cette doctrine a toujours été suivie en France, où l'Administration du Timbre n'a jamais exercé de poursuites en pays étranger pour le recouvrement de ses créances (2).

1. Voy. *Journal Clunet*, 1876, p. 245.

2. Voy. Jobit, *Régime fiscal des val. étr.* p. 53 et 54.

France. — Nous trouvons en France, deux impôts : a) de timbre frappant la circulation et l'émission des titres des emprunts, et b) sur les opérations de Bourse.

a) Depuis 1857, les actions et obligations des Sociétés, Compagnies et Entreprises étrangères ont été assujetties à des taxes annuelles de timbre et de transmission. La loi du 23 juin 1857 n'avait pas compris dans ses dispositions les titres des emprunts des gouvernements étrangers. La raison de cette omission nous est donnée dans le rapport devenu la loi du 25 mai 1872, fait par M. Mathieu-Bodet, au nom de la commission du budget : « Il a paru difficile, « disait-il, de fixer conventionnellement une taxe annuelle sur tout ou partie du capital représenté « par les titres de rente d'un État, parce qu'il a semblé que le Trésor français ne pouvait pas entrer, « pour l'acquittement de l'impôt, en relation directe « avec le gouvernement qui a émis ces titres. » On a pensé alors, vu l'inconvénient des taxes annuelles, d'assujettir les titres des emprunts, au paiement d'un droit de timbre au *comptant*, avant tout usage en France, qui serait payé par les porteurs de ces titres ou ceux qui coopèrent à leur émission sur le marché français; c'est ce que fit la loi du 13 mai 1863, qui dans son art. 6 établit un droit de timbre de 0,50 c. par 100 francs, de la valeur nominale des titres. Leur

transmission ne pouvait plus avoir lieu en France avant qu'ils n'eussent acquitté le droit de timbre, sous peine d'une amende personnelle de 10 pour 100, tant contre le propriétaire des titres que contre l'agent de change, ou tout autre officier public, ayant concouru à la transmission (art. 7).

Quelque temps après, ce droit fut porté, par la loi du 8 juin 1864 article 7, à 1 pour 100. Jusqu'ici la loi ne frappait que la négociation des titres sur le marché officiel français. C'est ce que l'Administration du Timbre avait été contrainte de reconnaître, en acquiesçant à un jugement du tribunal de la Seine en date du 3 mars 1866, contraire à une décision du Ministre des finances en date du 31 juillet 1864 (1).

Le Trésor trouva naturellement que le système était défectueux, et crut bon de frapper ces titres du droit de timbre non seulement lors de leur négociation, mais même toutes les fois qu'ils se trouveraient, ou seraient présumés être en circulation en France. Ce régime fut donc complété par l'article 2 de la loi du 30 mars 1872 (2), dont voici la teneur :

« Nul ne peut négocier, exposer en vente, ou énon-
« cer dans les actes de prêt, de dépôt, de nantisse-
« ment ou dans tout autre acte ou écrit à l'excepti-
« on des inventaires, des titres étrangers qui n'au-

1. Voy. sur ce point Jobit, p. 321 et 322.

2. Voy. *Journal Officiel* du 24 mai 1872.

« *raient pas été admis à la cote*, ou qui n'auraient pas
« été dûment timbrés, au droit de 1 pour 100 du ca-
« pital nominal. Tout acte, soit public, soit sous-
« seing privé qui énoncera un tout autre titre étran-
« ger, *non coté aux Bourses françaises*, doit indiquer
« la date et le numéro du *visa* pour timbre apposé
« sur ce titre, ainsi que le montant du droit payé.
« Chaque contravention à ces dispositions pourra
« être constatée, dans tous les lieux ouverts au pu-
« blic, par les agents qui ont qualité pour verbali-
« ser en matière de timbre ; elle sera punie d'une
« amende de 5 pour 100 de la valeur nominale des
« titres qui seront négociés, exposés en vente, énon-
« cés dans des actes, dont il aura été fait usage. En
« aucun cas, l'amende ne pourra être inférieure à
« 50 francs. Toutes les parties sont solidaires pour
« le recouvrement des droits et amendes. Une
« amende de 50 francs sera encourue personnelle-
« ment par tout officier public ou ministériel qui
« aura contrevenu aux dispositions qui précèdent. »
Les mots soulignés dans ce texte, n'ont aucune
signification pour les titres des emprunts d'États
étrangers, ils se rapportent aux titres des sociétés
étrangères, qui en 1872, pouvaient acquitter le
droit de timbre par *abonnement*, s'ils étaient ins-
crits à la cote de la Bourse, quant aux titres non

inscrits à la cote, ils devaient porter le timbre (1). Comme il n'y a pas d'abonnement pour les titres des emprunts des États étrangers, ils doivent être timbrés, admis ou non à la cote de la Bourse.

Ainsi, la loi du 30 mars 1872 subordonne au paiement préalable du timbre non seulement la négociation, et l'exposition en vente en France des titres d'emprunt, mais même leur énonciation dans presque tous les actes écrits, sauf les *inventaires*. On comprend que des controverses se soient élevées, sur la portée des dispositions de l'art. 2 de la loi, la Cour de cassation a été aussitôt appelée à donner son avis que nous trouvons dans l'arrêt du 31 mars 1886. Voici dans quels termes la Cour suprême interprète la loi : « Attendu qu'il résulte de cette disposition, que la loi a voulu atteindre non seulement le fait de négociation ou d'exposition en « vente, mais encore le simple fait de l'énonciation « des titres étrangers dans un acte, sans que la présomption d'usage qui est attachée à ce fait puisse « être combattue par la preuve contraire ». M. Jobit (2) approuve cette interprétation, et la justifie dans les termes suivants : « le législateur a pensé, « non sans raison que l'énonciation des titres dans

1. Nous renvoyons pour plus amples renseignements sur ce point dans Jobit, p. 117-122.

2. *op. cit.*, p. 124.

« un acte passé en France, était le plus souvent un indice certain de leur circulation sur le marché français, et, suivant un procédé fréquent dans la législation fiscale, il a donné à cette présomption la force d'une présomption légale ». Ainsi, pour l'application de la loi de 1872, il n'y a pas lieu de se préoccuper de la question de savoir si les titres circulent ou non en France, et encore moins s'ils sont en la possession de la partie intéressée, du moment qu'il y a eu énonciation, la loi présume qu'il y a circulation en France, c'est une présomption appartenant à la catégorie des présomptions qu'on appelle en droit, *de juris et de jure*. On a prétendu que, dans le cas où les titres ne sont pas en la possession de la partie intéressée, il y avait impossibilité de payer les droits de timbre. Mais l'Administration a pris des mesures en conséquence, et les parties qui désirent énoncer des titres étrangers, dont la représentation serait matériellement impossible, sont autorisées à payer les droits de timbre exigibles au bureau du timbre extraordinaire, en produisant un bordereau en double expédition, dans la forme actuellement employée pour le *visa* des titres étrangers (1).

La loi excepte des dispositions édictées, les inven-

1. Voy Jobit, p. 126-7.

taires. Quel est le motif de cette exception ? « Le but
« de cette disposition, dit M. Jobit(1), a été, comme
« celui que s'était déjà proposé un arrêté du Direc-
« toire du 22 ventôse an VII, permettant d'énoncer
« dans un inventaire les actes sous signature privée
« sans les faire enregistrer, d'assurer la sincérité
« de ces opérations qui ont pour objet de décrire
« les forces actives et passives d'une succession. »
Mais l'Administration, usant du droit qui lui est reconnu de modérer, sous sa responsabilité, la rigueur des perceptions jugées excessives et contraires à l'équité, a exempté du droit de timbre les actes constatant le dépôt de titres non timbrés dans un établissement financier, comme par exemple la Banque de France, et le retrait des titres déposés.

La disposition de la loi de 1872 n'atteint pas les actes ne produisant pas des effets juridiques, comme les actes domestiques et autres ayant un caractère nettement privé, par exemple la correspondance. L'Administration du timbre a décidé que l'énonciation dans une lettre, n'ayant pas toutefois pour but de constater une négociation, et les journaux n'étant pas des actes, ne tombaient pas sous le coup de l'art. 2 de la loi de 1872.

Cette loi a été un peu modifiée par une loi posté-

1. Voy. Jobit, *op. cit.* p. 130.

rière du 25 mai 1872 (1). Cette dernière a d'abord réduit le tarif du droit de timbre applicable aux titres des emprunts des gouvernements étrangers (art. 1^{er}). Elle l'a porté, de 1 0/0 qu'il était établi auparavant, à un droit proportionnel à raison de 1 fr. 50 par 1,000 fr. ou fraction de 1,000 fr. de la valeur nominale des titres, en partant de 0,75 c. pour chaque titre de 500 fr. et au-dessous, à 1,50 pour chaque titre de 500 fr. jusqu'à 1,000 fr. et ainsi de suite. Ce droit, qui est donc de 1 1/2 0/00, n'est pas assujetti aux décimes.

Elle a ensuite décidé qu'aucune émission ou souscription de rentes ou effets publics des gouvernements étrangers, ne peut être annoncée, publiée, ou effectuée en France, sans qu'il ait été fait dix jours à l'avance, au bureau de l'enregistrement de la résidence, une déclaration dont la date est mentionnée dans l'avis, ou annoncée (art. 2). Toute contravention à ces dispositions est punie d'une amende de 5 0/0 de la valeur nominale des titres annoncés ou émis, sans que cette amende puisse être inférieure à 50 fr. Elle est due personnellement et sans recours par celui qui a fait des annonces sans déclaration préalable, qui a émis ou servi d'intermédiaire pour l'émission ou la souscription des titres

1. *Journ. Off.* 26 mai 1872.

non timbrés. En outre, le souscripteur ou preneur de titres non timbrés est tenu solidairement de l'amende sauf son recours contre celui qui a ouvert la souscription ou a émis les titres (art. 3).

Ces lois des 30 mars et 25 mai 1872, avec celle du 29 juin 1881 qui a autorisé le timbrage à l'extraordinaire des titres étrangers, constituent le régime fiscal actuellement en vigueur pour les titres des emprunts des gouvernements étrangers.

Tous les ans, un Décret fixe la valeur des monnaies étrangères en monnaies françaises. Ainsi pour 1893, un Décret a fixé cette correspondance de la façon suivante :

1 liv. st. = 25 fr. 18 c. pour les valeurs anglaises;

— = 25 fr. 10 c. pour les valeurs Suédoises
1878.

— = 25 fr. 20 c. pour les consolidés Norvégiens, les valeurs, russes 1822, argentines, brésiennes, etc. (1).

Ainsi donc, les droits de timbre sont exigibles sur les titres d'emprunts négociés, exposés en vente ou énoncés dans les actes (loi du 30 mars 1872); ils sont dus également pour tous les titres émis en France (loi du 25 mai 1872, art. 2). Le rapporteur de la loi du 25 mars 1872 a expliqué qu'il y aura

1. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 600.

émission en France, lorsque les souscriptions seront provoquées par un procédé quelconque de publicité, la loi ne peut définir cette publicité, c'est une question de fait, à apprécier par les tribunaux. Voilà l'intérêt de distinguer, suivant que l'émission a eu lieu chez l'État emprunteur ou en pays étranger, que nous avons signalé plus haut (1).

Le timbre étant, en principe, un impôt de consommation, il n'existe pas sans écrit. Point de droit de timbre par conséquent, pour l'inscription de rentes nominatives, d'Angleterre et de Hollande, parce que ces rentes inscrites au Grand-Livre de la Dette, ne sont constatées par aucun titre matériel (2).

La loi ne frappe que les titres nouveaux, et point les titres simplement renouvelés en remplacement d'anciens. Si toutefois le renouvellement est accompagné par quelques modifications soit dans le capital soit dans les intérêts, soit dans un autre des éléments essentiels des anciens titres, les nouveaux sont passibles d'un droit de timbre particulier. Ainsi en 1882 le gouvernement espagnol a demandé au gouvernement français l'exemption des droits de timbre proportionnel pour les titres de la Dette Espagnole convertie ; le Conseil d'État a émis, le 11 janvier 1883, l'avis qu'il n'y avait pas lieu d'accorder

1. Voy. *suprà*, p. 12.

2. Voy. Jobit, *op. cit.* p. 337-339.

l'exemption, parce que, par suite de la conversion, tout porteur d'une inscription de 100 fr. de capital produisant un intérêt effectif de 1 f. 25 c. devait recevoir un capital de 43 f. 75 c. correspondant à une rente de 1 f. 75 c. qu'ainsi, tant au point de vue du capital qu'au point de vue des intérêts, les titres nouveaux ne sauraient être regardés comme délivrés en renouvellement des titres anciens. Cet avis a été adopté par le Ministre des finances.

Au point de vue de l'enregistrement des titres des emprunts des gouvernements étrangers, cet enregistrement ne devient pas obligatoire par suite de l'usage qui en est fait en France, par acte public ou autrement, et en vertu de la loi du 30 mars 1872, qui, par son silence sur l'enregistrement de ces titres, les en dispense tacitement, les négociations dont ces titres sont l'objet échappent au droit de transfert établi par la loi du 23 juin 1857, sur les titres français ; seulement le droit de cession de 1 pour 100 pour les obligations, et 2 pour 100 pour les rentes serait exigible, si au lieu d'une simple énonciation il y avait transmission de fonds d'États étrangers constatée dans un acte soumis à la formalité ; il y aurait lieu d'une manière générale d'appliquer les principes et les règles de perception suivis en matière de valeurs françaises (1). Quant aux actes

1. Voy. sur ce point Jobit, *op. cit.* les n^{os} 38-40.

constatant un emprunt contracté par un gouvernement étranger, dont il serait fait usage en France par acte public ou en justice, l'administration autorise, en fait, l'enregistrement au droit fixe. « Cette
« perception, conforme à celle qui est faite sur les
« actes français de même nature, se justifie, dit M.
« Jobit (1), principalement par ce motif que ce sont
« là des actes de souveraineté et de haute politi-
« que : or, le principe de l'indépendance réciproque
« des États ne permet pas à l'un d'eux de taxer les
« actes politiques d'un autre ».

b). Il existe en outre en France une taxe sur les opérations de Bourse.

Jusqu'en 1893, une loi du 2 juillet 1862, frappait dans son article 19, d'un droit de timbre de 0,60 c. au-dessous de 10.000 francs, et de 1 franc 80 c. au-dessus de ce chiffre, les bordereaux des agents de change. La loi de finances du 28 avril 1893 a transformé à partir du 1^{er} juin suivant, ce droit de timbre en une taxe proportionnelle, sur le montant des valeurs négociées. Voici le texte de l'art 28 de la loi qui a opéré cette transformation (2) : « A partir du
« 1^{er} juin 1893, toute opération de Bourse, ayant
« pour objet l'achat ou la vente, au comptant ou à
« terme, de valeurs de toute nature, donnera lieu à

1. Jobit, *op. cit.* p. 347.

2. *Jour. Officiel*, 29 avril 1893.

« la rédaction d'un bordereau soumis à un droit de
« timbre dont la quotité est fixée à 5 centimes par
« 1000 francs ou fraction de 1000 francs du mon-
« tant de l'opération calculé d'après le taux de la né-
« gociation. Ce droit n'est pas soumis aux décimes.
« Il est réduit de moitié pour les opérations de re-
« port ». Toute inexactitude ou omission, dans les
écritures imposées par la loi, est punie d'une amende
du vingtième des valeurs sur lesquelles a porté l'in-
exactitude ou l'omission, sans que cette amende puisse
être inférieure à 3.000 fr. Toute autre infraction,
est punie d'une amende de 100 à 5.000 fr. (art. 32).

Angleterre. — Deux impôts frappent en Angleterre,
les titres des emprunts a) un impôt sur le revenu et
b) un droit de timbre à l'émission. L'impôt sur le
revenu date de 1842, il fut établi sur la proposition
de Sir Robert Peel, et il porte le nom de *Income Tax*.
Il frappe les coupons et les dividendes des effets pu-
blics étrangers payables en Angleterre, lorsque les ti-
tres appartiennent à des Anglais ou à des étrangers ré-
sidant en Angleterre. Si les titres appartiennent à des
étrangers résidant hors du territoire britannique, et
l'on veut toucher le montant des coupons en Angle-
terre, on peut s'affranchir de cet impôt, en faisant une
déclaration, ou *affidavit*, dans laquelle on certifie que

1. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 436.

les coupons sont déchachés d'obligations qui constituent la propriété d'étrangers domiciliés en pays étranger. Ces certificats doivent être légalisés par le Consul ou le vice-Consul anglais de la résidence des porteurs des titres ou à défaut d'autorité consulaire, par un notaire.

La quotité de cet impôt est variable, depuis 1889 elle est de 6 pences par livre st., auparavant elle avait atteint 8 pences en 1886 et 1887, et 7 pences en 1888 (1).

Le droit de timbre frappe toutes les obligations d'emprunt émises à partir du 3 juin 1862, et il est de 0,8 pences jusqu'à 25 liv. st., du capital nominal des titres, de 1 schelling 3 pences de 25 à 30 liv., de 2 schelling 6 pences de 30 à 100 liv. st., de 3 schelling 9 pences de 100 à 150 liv., et ainsi de suite à raison de 2 schelling 6 pences par 100 liv., ou fraction de cette somme ; il est donc de 1/8 0/0.

Depuis une loi du 6 août 1885, le tarif a été augmenté ; pour les titres émis postérieurement à cette date, le nouveau droit de timbre est de 1 schelling par 10 liv. st., de capital nominal, soit 1/2 0/0. (2).

Allemagne. — Il y a a) un droit de timbre, et b) une taxe sur les opérations de Bourse.

Le timbre allemand fut imposé, en 1871, par une

1. Voy. Haupt. *op. cit.* p 433.

loi du 8 juin, aux obligations étrangères à primes, circulant en Allemagne. La loi du 1^{er} juillet 1881, confirmée par celle de mai 1885, a étendu le droit de timbre sur tous les titres étrangers négociés en Allemagne, toute transaction portant sur des titres non timbrés est interdite. La quotité du droit est de 2 0/00 de la valeur nominale, à raison de 20 pfennig par 100 mark, ou fraction de cette somme. Les titres à lots étrangers, déjà timbrés en 1871, ne sont pas soumis au nouveau timbre pour les opérations dont ils sont l'objet dans les Bourses allemandes. Mais ils doivent acquitter le timbre allemand, pour pouvoir servir aux opérations hors Bourse, et être présentés au paiement du capital ou des primes. De plus, les valeurs à lots étrangères sont frappés d'un impôt de 5 0/0 du prix des lots séparément, à raison de 6 pfennig par mark, ou fraction de cette somme, tandis que pour les loteries indigènes l'impôt de 5 0/0, est calculé sur la valeur nominale du chiffre de remboursement (1).

En vertu de la loi du 1^{er} octobre 1885, toute opération de Bourse, ayant lieu en Allemagne est frappée d'une taxe. La quotité de cette taxe est de 1/10 0/00 pour les opérations des valeurs négociées au comptant et de 2/10 0/00 pour les opérations de valeurs

1. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 173-174.

P.

5

faites selon les usages de Bourse. Il y a exemption pour les opérations dont le chiffre ne dépasse 600 mark, le droit est de 20 pf. pour 600 à 4.000 m. de 40 pf. pour 4.000 à 5.000 m. de 60 pf. pour 6.000 à 8.000 m. etc.

L'impôt est perçu sur des bordereaux obligatoires mentionnés aux livres de commerce, conservés pendant 5 ans et soumis aux vérifications de l'Administration. L'impôt est dû également pour les opérations faites à l'étranger lorsque les deux parties résident en Allemagne, que si l'une d'elles seulement y réside, on ne doit que la moitié de la taxe. Les opérations de report sont considérées comme opérations nouvelles, et comme telles soumises à l'impôt. Si l'opération a lieu par intermédiaire, la loi y voit deux opérations devant acquitter deux taxes, une pour l'opération entre le commissionnaire et le tiers, et une autre pour celle entre le commissionnaire et le commettant. L'impôt est acquitté en principe par le vendeur mais la loi décide, dans son article 9, qui sera principalement tenu de la taxe. L'opération faite entre deux parties par l'intermédiaire d'un commissionnaire résidant en Allemagne, offre trois personnes tenues solidairement du paiement de l'impôt; mais si le commissionnaire acquitte la taxe, la loi lui reconnaît un recours contre un de ses mandants. L'impôt est payé sur le prix d'achat ou de livraison,

et à défaut, sur le cours moyen de la Bourse, au jour de l'opération. Toute contravention aux dispositions de la loi est punie d'une amende de 20 à 5.000 mark, et la récidive dans les 5 ans, par une amende de 150 à 5.000 mark.

Le Conseil fédéral fixe la correspondance des valeurs étrangères en monnaie allemande tant pour le droit de timbre, que pour la taxe sur les opérations de Bourse. Ainsi, d'après les dernières dispositions la valeur du *franc* était fixée à 0 m. 80 pfennig. Mais si les titres étrangers expriment également en mark leur valeur nominale, le chiffre donné est pris en considération pour le calcul des impôts (1).

Autriche. — Toutes les valeurs étrangères qui circulent en Autriche sont frappées d'un *droit de timbre*, qui est de 0,7 kreutzer jusqu'à 20 florins, de 13 kr. de 20 à 40 fl. de 25 fl. jusqu'à 8.000 f. et au delà de cette somme, à raison de 1 fl. 25 k. par 400 florins ou fraction de cette somme, soit 1/3 0/0.

Il y a en outre, une *taxe sur les opérations financières*. La loi du 1^{er} janvier 1893, décide qu'il sera perçu 10 kreutzer pour toute transaction de valeurs, soit à la Bourse, soit hors de la Bourse. Cette taxe est doublée (20 kr.) pour les transactions portant sur les valeurs étrangères. Toute contravention

1. Voy. Haupt. *op. cit.* 174-176.

à ces dispositions, est punie d'une amende d'une somme représentant 150 fois la valeur de la taxe, et d'une amende variant de 25 à 200 florins (1).

Russie. — Deux impôts existent, un droit de timbre sur les titres et un impôt sur les coupons.

Le droit de timbre a été établi par la loi du 29 février 1888, et frappe les titres étrangers au moment de leur entrée en Russie. La quotité est de 15 kop. jusqu'à 50 roubles, 80 kop. de 50 à 100 roubles, et de 10 roubles au-dessus de 5.000 roubles. Il est perçu sur la valeur nominale des titres.

Quant à l'impôt sur les coupons, il a été établi par la loi du 20 mai 1885, il est de 5 0/0 sur le revenu des titres à intérêt existant en Russie (2).

Dans d'autres pays encore il y a un droit de timbre sur les titres d'emprunt, ainsi en Belgique (1,0/00), en Espagne (1/2,0/00 annuel), en Hollande (1,0/00), en Italie (timbre de 4 lire par titre), et en Turquie (1,0/0). Et une taxe sur les opérations de Bourse, en Espagne, en Italie (taxe fixe de 2 lire), et en Suisse (3).

1. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 867-868.

2. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 730-731.

3. Voy. Haupt. *op. cit.* p. 219, 223, p. XIX, p. 100, 704-706 p. XXI, p. 510, p. 362 et Jobit, *op. cit.* p. 423.

CHAPITRE IV.

DES CLAUSES ILLICITES ET CONTRAIRES A L'ORDRE PUBLIC QU'ON RENCONTRE DANS LE CONTRAT D'EMPRUNT.

La question de la légalité et la moralité des clauses de notre contrat ne se pose pas pour le pays qui émet l'emprunt, parce qu'ordinairement une loi étant nécessaire pour qu'un gouvernement émette un emprunt, du moment que le contrat a été autorisé, toutes ses clauses sont valables, alors même qu'elles seraient contraires aux lois ordinaires du pays, qui régissent les contrats entre particuliers.

Il y a lieu au contraire de se demander, si les clauses de ce contrat seront considérées, par tout ailleurs, comme licites et morales, et si notamment, les règles sur l'ordre public international recevront ici leur application. Dans le cas où l'on reconnaîtra, pour tel ou tel pays, l'illégalité ou l'immoralité d'une ou de plusieurs clauses, la sanction en sera, que l'emprunt ne pourra être ni émis, ni négocié dans le pays en question.

Nous étudierons, dans ce chapitre, deux clauses qui peuvent être examinées à ce point de vue, ce

sont celle relative à la stipulation des intérêts, et celle relative aux valeurs à lots.

I. Quelle est la valeur de la clause d'intérêts, dans les pays où le taux stipulé dans le contrat d'emprunt, serait supérieur au taux permis par la loi locale ? Dans certains pays, comme par exemple en France, la loi détermine le taux de l'intérêt qu'il est permis de stipuler dans les contrats de prêt à intérêt, la question qui s'élève, est celle de savoir si dans ces pays, la clause d'un emprunt d'État stipulant un intérêt dont le taux dépasserait le taux légal, sera considérée comme usuraire et à ce titre prohibée. Lorsqu'il s'agit d'un contrat de prêt à intérêt entre particuliers, les internationalistes ne sont pas d'accord sur le point de savoir quelle loi il faut considérer pour apprécier la légalité de la clause d'intérêts. Le droit romain décidait que c'était la loi du lieu où le contrat s'est formé, qui régissait les clauses en question : « *Usurum modus ex more regionis, ubi contractum est, constituitur* » dit la Digeste (1). Cette doctrine est suivie encore aujourd'hui par quelques auteurs. Ainsi Story (2) dit : « Si au lieu du contract, l'intérêt est usuraire, il le sera partout ». D'après une autre école, la loi de chaque pays sur le taux de l'intérêt, est prépondérante sur le terri-

1. Digeste, L. 22, T. I. frag. 4.

2. Story, *Conflict of Laws*. § 294.

toire de ce pays ; c'est une règle d'ordre public qu'on doit suivre ; la clause de tout contrat, abstraction faite du lieu de la formation, et du lieu de l'exécution de ce contrat, qui serait contraire à la loi locale sur le taux de l'intérêt, doit être considérée comme illégale et contraire à l'ordre public. Ainsi par exemple, en France, beaucoup d'auteurs pensent, que la loi du 3 septembre 1807, limitant le taux de l'intérêt à 5 0/0 du capital en matière civile, s'applique non-seulement aux contrats intervenus ou exécutés en France, mais même à ceux qui seraient intervenus ou exécutés en pays étranger, ce pays fût-il plus libéral sur ce point que le législateur de 1807. La loi française, dit-on, édicte une règle d'ordre public, analogue aux dispositions de police et de sûreté qui, d'après l'art 3 § 1 du Code civil français, obligent tous ceux qui se trouvent sur le territoire (1).

Que la disposition édictée par la loi de 1807 en France, ou toute autre analogue dans d'autre pays, soit d'ordre public, cela est incontestable, et c'est pour cette raison, que les particuliers ne peuvent y déroger dans leurs conventions privées, conformé-

1. Voy. dans ce sens. Demangeat sur Fœlix, *Traité de droit int. pr.* t. 1, p. 252 n. a. Bertrand, *Quest. pratiq. et doctrin.* t. 1. p. 37. Laurent, *Droit civil intern.* t. 8, nos 200 et s. Weiss, *Traité de droit int. pr.* p. 803, n° 4.

ment à l'art. 6 du Code civil. Mais la question est de savoir si cette règle a un caractère d'ordre public tel, que le juge ne puisse dans son appréciation tenir compte d'aucune circonstance particulière du contrat, soumis à son jugement, qui pourrait militer en faveur de la légalité du contrat, en un mot, si la prohibition en question a ce qu'on appelle un caractère d'*ordre public international*. Or, il semble qu'il y ait des raisons, tout aussi bonnes que celles invoquées par les partisans du second système, qu'on peut faire valoir en faveur de la thèse contraire, et c'est ce que décide la jurisprudence française, qui n'admet pas que la loi du 3 septembre 1807 ait un caractère d'ordre public international, et puisse régir les contrats de prêt passés à l'étranger. Quant à savoir quelle loi il faut appliquer à ces contrats, au point de vue de la clause des intérêts, voici comment on pourrait formuler le système de la jurisprudence en France : Si le contrat de prêt a été passé et réalisé en pays étranger, et les sommes en provenant ont été employées dans le même pays, c'est la loi de ce pays qu'on appliquera quant au taux de l'intérêt ; si au contraire l'emploi des capitaux prêtés a eu lieu ailleurs, c'est la loi du pays de l'emploi qu'il faut prendre en considération (1). Beaucoup d'auteurs ont

1. Voyez sur ce point. Cassation, 21 décembre 1874 (Sirey, 1875, 1, 78) ; Rouen, 12 juillet 1889 (J. Clunet, 1890, p. 123) ;

embrassé le système des tribunaux français qui paraît définitivement admis en France. La législation française elle-même, en effet, et son esprit, justifient pleinement ce système. La loi de 1807 n'a voulu qu'une chose, protéger les individus qui se trouveraient dans la nécessité de recourir au crédit de la rapacité des usuriers, elle n'a eu en vue qu'une mesure d'ordre social inspirée par les conditions du crédit telles qu'elles se présentaient en France, et elle n'a nullement pensé d'édicter une règle universelle et immuable, une prohibition absolue, ce qui le démontre, c'est que des lois postérieures à celle de 1807 y ont dérogé pour les prêts passés en Algérie et aux colonies, parce qu'on ne rencontrait plus là des raisons suffisantes pour limiter le taux de l'intérêt à 5 0/0, c'est la même raison qui a inspirée la loi de 1886 portant liberté du taux de l'intérêt en matière commerciale, en France. De plus, beaucoup de personnes pensent que la loi de 1807 n'est plus, de nos jours, en conformité avec les besoins de la société moderne et qu'il faut par conséquent la modifier. Où est donc, dans ce cas, cette règle de morale absolue et universelle qu'on croit voir dans la loi de 1807, puisque ses dispositions ne sont pas partout et toujours bonnes, et quelle est la raison qui ne

Cassation, 19 février 1890 (J. Clunet, 1890, p. 495) ; Chambéry, 6 juin 1890 (J. Clunet, 1891, p. 567).

permettrait pas qu'on tînt compte, pour les contrats passés à l'étranger, des conditions du crédit là où les capitaux prêtés seront employés, et des risques que courra le créancier pour rentrer dans ses déboursés ?

C'est cette même solution que nous croyons devoir appliquer au contrat d'emprunt d'État. Le gouvernement qui emprunte ne fait certainement pas un acte de commerce, et on ne pourrait pas invoquer en faveur de notre question la liberté du taux de l'intérêt établie dans quelques pays en matière commerciale, la question donc de la légalité de la clause des intérêts reste entière. Nous ne voyons pas de raison pour ne pas appliquer en cette matière, le même système qu'en matière de contrat de prêt entre particuliers. La loi qu'on doit, par conséquent, consulter pour notre clause, c'est la loi du pays, où les fonds provenant de l'emprunt seront employés ; ce pays est toujours le même ; c'est le pays emprunteur, car alors même que les capitaux empruntés seront dépensés en pays étranger, ce sera dans tous les cas dans l'intérêts de l'État débiteur que l'emploi aura lieu, c'est son crédit, c'est sa civilisation, c'est sa position géographique et commerciale, qui détermineront les risques courus par les porteurs de titres de l'emprunt. Si c'est cette loi qui sera appliquée, la clause des intérêts

est toujours valable, car comme nous l'avons dit, au commencement de ce chapitre, l'emprunt étant autorisé d'ordinaire par une loi de l'État débiteur, cette loi, en autorisant la clause, déroge par là même aux prohibitions légales sur le taux de l'intérêt qui pourraient exister dans ce pays pour les contrats entre particuliers. La clause une fois valable et légitime dans ce pays, le sera conformément au système que nous avons admis partout ailleurs. Il y a en plus ici une raison spéciale qu'on pourrait ajouter à celles rapportées plus haut en faveur du système de la jurisprudence française, pour l'adoption de cette solution. Nous avons, en effet, dit que le contrat d'emprunt est un contrat d'une nature particulière, qui manque de sanction effective et directe, n'est-il donc pas légitime de laisser aux parties toute liberté pour la fixation des droits qui seront accordés aux créanciers en compensation des risques énormes qu'ils encourent ? La loi locale de chaque pays étranger, n'aurait aucune qualité pour intervenir dans cette convention spéciale, et édicter telle ou telle prohibition.

II.— Quelle est la valeur d'un emprunt d'État émis avec des obligations à lots ? Dans plusieurs pays, des dispositions légales sont en vigueur prohibant les loteries, ainsi en France, la loi du 21 mai 1836 qui répute loterie et l'interdit comme telle, « toute opé-

ration offerte au public pour faire naître l'espérance du gain qui serait acquis par la voie du sort » (art. 2, *in fine*). Il est certain que cette loi atteint les emprunts qui seraient faits en France, mais on doit se demander s'il en est de même des loteries étrangères, et en l'espèce, des emprunts émis avec des valeurs à lots de la part des gouvernements étrangers. La question, comme pour la clause précédemment examinée, revient à ceci, savoir si la loi du 21 mai 1836 en France, comme toute autre analogue dans un autre pays, a un caractère d'ordre public international ? Cette fois-ci, nous sommes d'avis, qu'on doit donner une réponse différente de celle donnée tout à l'heure. Les lois du genre de celle de 1836 émettent une prohibition absolue, fondée sur des considérations de morale universelle, sans avoir égard aux circonstances particulières qui ont accompagné la création de l'acte incriminé. Ces lois doivent s'appliquer dans tous les cas, qu'il s'agisse d'une loterie étrangère ou nationale, parce que dans les deux hypothèses le danger est le même ; la prime à la paresse, l'enrichissement sans travail. — Qu'importe le lieu où la loterie a été créée, du moment qu'elle s'adresse au public français, auquel elle fait naître l'espérance du gain qui serait acquis par la voie du sort, la loi de 1836 doit s'appliquer. C'est avec raison croyons-nous, que la Cour de cassation française applique la loi de 1836 aux loteries étrangères.

La Cour a eu à se prononcer sur la question en 1876, et par son arrêt du 14 janvier 1876 (1), elle a décidé que la loi de 1836 s'applique à tout emprunt offert au public avec lots. Elle a tiré de là, cette conséquence, que les gérants des journaux, qui en publiant les numéros des obligations gagnant de lots ont fait connaître l'existence d'emprunts émis avec lots distribuables par la voie du sort, sont passibles des peines édictées par l'art. 4 de la loi du 21 mai 1836, peines qui sont celles de l'art. 410 du Code pénal. Le délit de publication ou d'annonce d'une loterie constitue, d'après la Cour de cassation, une infraction matérielle existant par cela seul que les prévenus, par un moyen quelconque ont fait connaître une loterie interdite, et ont eu la volonté de la faire connaître ; le juge n'a à se préoccuper ni du but de l'annonce, ni de sa moralité, ni de l'intention des prêteurs. Peu importe dès lors, leur bonne ou mauvaise foi.

La jurisprudence belge est dans le même sens. La Cour de Bruxelles a décidé dans un arrêt du 19 juillet 1890 (2), que la loi du 31 décembre 1851 prohibait en Belgique, aussi bien les loteries étrangères que les loteries belges, et que, par conséquent,

1. Voy. D., 1876, 4, 185, S., 1876, 4, 433, avec une note de Ed. Villey et J. Clunet, 1877, p. 235.

2. Voy. *Belgique judiciaire*, 1891, p. 337.

toutes conventions relatives à ces loteries sont fondées sur une cause illicite, et partant radicalement nulles.

Il est vrai qu'on a contesté l'exactitude de cette solution, et l'on a prétendu que si telle est la lettre de la loi de 1836, tel n'est point son esprit qui ne veut atteindre que les vraies loteries, et non pas les obligations émises avec lots ; la question fut même discutée en 1865 et 1868 au Corps législatif, et dans ces deux circonstances le gouvernement d'alors, déclara, par l'organe de MM. Rouher et Vuitry, que les emprunts, même avec lots distribués au sort, ne tombaient pas sous la prohibition de la loi de 1836 lorsqu'ils offraient au capitaliste un placement sérieux, et que le gain aléatoire n'en était que l'*accessoire* (1). Mais c'est faire une distinction qui n'est pas dans la loi, et en fait de prohibition, tout ce qui rentre absolument dans le texte, doit être soumis à la prohibition, nous ne voyons pas pourquoi l'esprit du législateur de 1836, ne permettrait pas de comprendre dans ce qu'il a prohibé les obligations à lots, où le gain aléatoire n'en serait que l'*accessoire*, le danger, nous semble-t-il, est le même, dans ce cas, comme dans tout autre, n'y a-t-il pas là enrichissement sans travail ? la mise des autres,

1. Voy. Le *Moniteur* des 10 juin 1865 et 17 juin 1868.

nous dira-t-on, n'est pas perdue, puisque le lot n'est qu'un accessoire, dès lors ce n'est par une loterie; c'est un accessoire si vous voulez, mais pour lequel, s'il n'a pas été donné une mise qui sera perdue pour le non gagnant, il a été fait des concessions, il a été consenti un prêt, qui ne serait pas accordé sans la compensation de l'espérance du gain du lot; nous ne voyons dès lors plus le motif et la raison d'être de la distinction. On invoque dans ce sens l'avis du gouvernement impérial en 1865 et en 1868, mais cet avis ne peut avoir aucune valeur officielle, puisqu'il n'a pas été adopté par les pouvoirs. Au contraire, le Conseil d'État et le Corps législatif, ont admis une loi (loi du 4 juillet 1868) autorisant la Compagnie du Canal Maritime de Suez à faire une émission de titres remboursables avec lots par la voie du sort; c'est qu'on a considéré, que la loi de 1836 y était applicable, et il faut une loi spéciale, dérogeant à la loi générale de 1836, pour autoriser un emprunt à lots. La même chose s'est produite plus récemment en 1888, pour les valeurs à lots émises par la Compagnie du Canal interocéanique de Panama. D'un autre côté le gouvernement a publié un avis en 1876 (1), et le Ministre de la Justice un autre ana-

1. *J. Off.* 8 mars 1876. *Journal Clunet*, 1876, p. 161.

logue en 1877 (1), pour rappeler que l'art. 4 de la loi du 21 mai 1836, édictant les peines de l'art. 410 C. P. est applicable aux agents des loteries étrangères, ou des opérations qui leur sont assimilées, et l'art. 411 du C. P., est applicable à ceux qui colportent ou distribuent des billets, de même qu'aux personnes, qui par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre moyen de publication, font connaître l'existence des dites loteries ou facilitent l'émission des billets.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence française paraît fixée dans le sens indiqué, et beaucoup d'auteurs admettent son système (2).

Ce que la jurisprudence, en France et en Belgique, décide pour les loteries étrangères et les emprunts à lots des villes ou sociétés étrangères, s'applique également aux emprunts à lots émis par les gouvernements étrangers, les termes de l'art. 2 de la loi de 1836 étant très larges pour les comprendre, et les raisons de la prohibition absolument les mêmes dans ce cas comme dans les autres. Et il en doit être ainsi partout où il y a une loi portant pro-

1. *J. Off.*, 8 juin 1877. *Journal Clunet*, 1877, p. 279.

2. Voy. dans ce sens : Chauveau et Faustin Hélie, *Th. du Cod. pén.*, 5^e édit., t. 5, n^{os} 2332 et s. — Buchère, *Traité des valeurs mobilières et effets publics*, n^{os} 301 et 471. — De Folleville, *Traité de la possession des meubles et des titres au porteur*, 2^e édit., n^{os} 223-4.

hibition des loteries. La conséquence en sera que les emprunts à lots des gouvernements étrangers ne pourront être ni émis, ni négociés dans ces pays sans l'autorisation d'une loi spéciale expresse, dérogeant à la loi prohibitive. Que s'il y a émission ou négociation sans autorisation, les intermédiaires qui ont émis les titres de ces emprunts, comme les officiers qui les ont négociés et aussi toutes personnes qui auront annoncé l'émission ou la négociation ou auront participé à ces opérations, seront exposées aux peines édictées par la loi prohibitive dans chacun de ces pays.

Dans presque tous les emprunts d'État, il y a ce qu'on appelle des *primes de remboursement* ; les obligations sont émises au-dessous du pair, et sont remboursables au pair dans un délai plus ou moins long par tirage au sort. On peut se demander s'il n'y a pas là une espérance de gain qui sera acquis par la voie du sort, dans le sens de la loi française de 1836, et si, par conséquent, on ne pourrait considérer l'emprunt dans ces conditions comme une opération réputée ou assimilable à une loterie. La Cour de cassation de France a eu à s'occuper de cette question dans la même affaire qui donna lieu à l'arrêt de 1876 précité, et elle a décidé que cette opération ne tombe pas sous le coup de la loi de 1836. Voici les excellentes raisons données par la

Cour suprême : « Les lots ne sont acquis qu'à un
« certain nombre d'obligations dont les numéros
« sont désignés par le sort, tandis que la prime de
« remboursement est acquise sans distinction à
« tous les porteurs dès qu'ils ont versé le montant
« de leurs prêts, et que pour ceux-ci le sort n'inter-
« vient qu'à l'effet de déterminer l'époque de rem-
« boursement des obligations ; que les emprunts
« des chemins de fer (dans l'espèce il s'agissait d'o-
« bligations émises par une compagnie de chemins
« de fer) ne peuvent dès lors être considérés comme
« assimilés aux loteries prohibées, parce que la loi
« n'interdit que les opérations où la voie du sort est
« la condition de l'acquisition du gain, et non celles
« où le gain étant déjà acquis, le sort ne fait que
« fixer le terme où il sera payé. »

Cette solution a été critiquée par certaines personnes. Au moment de la discussion de la loi du 4 juillet 1868 précitée, le ministre, présidant le Conseil d'État dans la séance du 16 juin 1868, M. Vuitry avait soutenu que l'opération d'émettre des obligations avec primes de remboursement, se fondait en droit avec celle de l'émission de valeurs à lots, et que si l'on trouvait la seconde contraire à la loi de 1836, il devait en être de même pour la première ; mais, à son avis, ces deux opérations devaient être tenues comme licites, lorsqu'on les ren-

contrait dans un emprunt constituant un placement sérieux (1). M. Edmond Villey, reprenant l'argument présenté par M. Vuitry au Conseil d'État, dit dans la note qui accompagne l'arrêt de cassation de 1876 dans Sirey : « Peu importe que dans l'em-
« prunt remboursable avec prime, le sort n'inter-
« vienne qu'à l'effet de déterminer l'époque du
« remboursement, car c'est justement cette époque
« qui produira ce gain aléatoire, gain existant dans
« la différence entre le remboursement effectué un
« an après le versement et celui qui n'arrive que
« 99 ans après. »

Néanmoins, nous croyons, malgré la valeur que peut avoir cet argument, qu'on ne peut pas considérer la prime de remboursement comme une opération assimilée à une loterie, il est vrai qu'il y a un gain aléatoire, mais ce n'est pas là le caractère de la loterie, il y manque la circonstance que les lots ne sont attribués qu'à un certain nombre restreint d'obligations, tandis qu'ici la prime appartient à tous ; il y manque la perte des mises des non gagnants et le danger redouté par le législateur de 1836, puisqu'il n'y a pas d'enrichissement ; on ne peut pas, par conséquent, appliquer ici la prohibition de cette loi.

1. *Moniteur*, 17 juin 1868, et Duvergier, *Collect. lois et décrets*, p. 232.

Cette même solution avait été établie et défendue dans une consultation célèbre, délibérée à propos de l'émission des obligations du chemin de fer ottoman de 1870, par MM. Sénard, Crémieux, Allou, Lachaud, Laurier, Chambareaud, et à laquelle adhèrent MM. Odilon Barrot, Jules Grévy, Leblaud et Placque (1).

La même solution a été également donnée par la Cour d'appel de New-York, dans une affaire analogue, par interprétation de la loi américaine. Aux termes du § 33, art. 4, titre 8, 1^{re} partie, chapitre XX des statuts révisés de l'État de New-York, « toute
« personne qui achète une part, un intérêt, un tic-
« ket de toute part ou intérêt dans une loterie illé-
« gale... peut agir en justice et recouvrer le double
« de la somme d'argent ou de la valeur des mar-
« chandises ou choses données en paiement, avec
« le double des frais pour l'instance. » La Cour de New-York a décidé, dans un arrêt du 24 juin 1884 (2), que cette disposition ne pouvait pas s'appliquer à l'achat d'obligations d'un emprunt contracté par un gouvernement étranger, cet emprunt donnant lieu à remboursement avec primes déterminées par la voie du sort, le montant de l'obligation étant d'ailleurs remboursé en capital et intérêts.

1. V. *Gazette des Tribunaux*, 14 et 15 mars 1870.

2. J. *Clunet*, 1886, p. 612.

CHAPITRE V

DES SURETÉS QUI ACCOMPAGNENT LE CONTRAT.

Lorsque le crédit de l'État qui emprunte est solide, le contrat n'est d'ordinaire accompagné d'aucune sûreté spéciale, la seule garantie qui est accordée aux prêteurs est la solvabilité générale du débiteur. C'est ce qui arrive pour les grands États, et même pour les petits, lorsqu'ils empruntent pour la première fois ; ainsi, par exemple, les premiers emprunts des États qui, par la suite, se sont trouvés dans l'impossibilité de remplir leurs engagements, comme l'Espagne, le Portugal, et plus récemment la Grèce, pour ne citer que ceux-là, se présentent sans affectation spéciale.

Lorsqu'au contraire le crédit de l'État emprunteur commence à faiblir, le débiteur se voit dans la nécessité, pour le succès de son opération, d'accorder une garantie, qui vient affermir son crédit ébranlé et attire la confiance des capitalistes. Le nombre et l'étendue de ces sûretés sont en raison inverse de la confiance que le public peut avoir sur la future exécution des nouvelles charges que l'État

offre de contracter. Et c'est par une progression mathématique que ces garanties s'accumulent et s'accroissent en nombre et en importance avec chaque nouvel emprunt qui vient grossir le chiffre de la Dette publique de cet État. L'exemple de la Turquie est classique. Lorsque la Turquie commença à emprunter à l'étranger son crédit était déjà fort ébranlé et ses finances peu florissantes ; aussi, dès ses premiers emprunts, elle dut donner des garanties spéciales. En 1854, emprunt de 75 millions avec affectation des revenus généraux de l'Empire et privilège sur le tribut de l'Égypte. En 1855, emprunt de 125 millions, avec garantie de la France et de la Grande-Bretagne, affectation de l'excédent du tribut de l'Égypte après le service du précédent emprunt, on y ajoute en plus le produit des douanes de Smyrne et de Syrie. En 1858-59, nouvel emprunt, auquel on affecte le produit des douanes de Constantinople. Les emprunts continuent et se succèdent dans des délais très rapprochés ; aux produits des douanes des plus importantes localités turques, on ajoute les dîmes de plusieurs provinces, puis les produits du tabac, du sel, des droits de timbre et des licences, puis les contributions directes, puis les taxes sur les moutons, les produits des mines et les revenus présents et futurs de l'Empire. Et cela

continue jusqu'en 1876, époque de la banqueroute de l'Empire ottoman.

On pourrait, par suite de cet exemple, se demander quelle valeur peuvent avoir ces affectations spéciales, qu'on appelle du nom trompeur de « *garanties* », puisque, avec ou sans affectation, la banqueroute peut survenir et les droits des prêteurs être méconnus ; nous verrons néanmoins que ce n'est pas tout à fait comme on pourrait le croire de prime abord, et que, lorsqu'il y a garantie spéciale qui accompagne un emprunt, les droits des créanciers sont plus forts et plus solides, non pas seulement au point de vue juridique et théorique, mais même et surtout au point de vue pratique.

Ces sûretés sont de deux sortes, celles données par l'État lui-même et celles données par un tiers.

Celles données par l'État lui-même sont le plus souvent des affectations de revenus de telle ou telle catégorie déterminée au service de la nouvelle dette. C'est une sûreté d'une nature juridique tout à fait à part.

On ne rencontre plus aujourd'hui des États hypothéquant leurs domaines pour se procurer des ressources. Nous avons vu dans notre historique que cela était fréquent autrefois. De nos jours, on ne peut citer un exemple d'État ayant consenti, aux souscripteurs de son emprunt, une hypothèque sur

son territoire (1). Cela se comprendrait à la rigueur pour une hypothèque portant sur les biens du domaine privé de l'État qui, en règle générale, sont aliénables et saisissables (2) ; si telle garantie avait été accordée aux porteurs de titres d'un emprunt d'État, nous pensons qu'en cas d'inexécution des obligations du débiteur, les porteurs pourraient exercer leur droit réel d'hypothèque sur l'immeuble affecté à leur créance, en s'adressant aux tribunaux du pays débiteur et en obtenant la vente de l'immeuble pour se faire payer sur le prix de ce dernier, par préférence aux autres créanciers de l'État ; c'est qu'en effet pareille hypothèque consentie dans un contrat d'emprunt ne pourrait avoir aucune autre signification. Mais on ne comprendrait guère qu'un État hypothéquât au profit de ses prêteurs un immeuble du domaine public qui, en principe, est inaliénable et insaisissable ; pareille hy-

1. L'emprunt égyptien de 1876, apparemment garanti par hypothèque sur les chemins de fer et le port d'Alexandrie, n'avait en réalité comme sûreté que les revenus de ces objets.

2. Il y a eu des emprunts égyptiens, consentis avec hypothèque sur les biens privés du khédive, ainsi les emprunts de 1866 et 1870. Mais il convient de faire remarquer que ces emprunts n'étaient pas, à proprement dit, d'État. Il y a eu pourtant des emprunts d'État avec hypothèque sur le domaine privé, ainsi, par exemple, l'emprunt du Honduras de 1869, avec hypothèque sur les domaines et forêts de l'État.

pothèque n'a aucune valeur, et c'est pour cela qu'on ne la rencontre plus aujourd'hui ; autrefois, elle était possible justement parce que le principe de l'inaliénabilité et de l'insaisissabilité du domaine public n'existait pas encore.

L'État emprunteur pourrait aussi donner un droit de gage sur certains meubles qu'il aurait la faculté d'aliéner, mais le cas ne se voit pas souvent. L'État dans ce cas devrait se dessaisir des biens affectés à sa dette, en les laissant en la possession d'une personne ou d'un établissement, qui représenterait les porteurs de titres de l'emprunt. Les créanciers réaliseraient le gage, en cas d'inexécution des obligations de l'État, d'après les conventions intervenues dans l'emprunt ou d'après la loi qui régira le gage. Quelle sera cette loi ? Si les parties n'en ont indiqué aucune, ce sera la loi qui régit le contrat d'emprunt, et cette loi sera, comme nous l'avons vu, la loi du pays débiteur, c'est conformément à cette loi, que les prêteurs auraient à réaliser le gage alors même qu'il se trouverait en pays étranger, la loi du pays de la réalisation n'entrerait nullement en cause. C'est dans ce sens que s'est prononcé le tribunal de la Seine dans une affaire de ce genre. Le gouvernement ottoman avait accordé à un groupe de banquiers dont faisait partie le Comptoir d'Escompte de Paris, comme garantie d'une avance de 40 millions

qui lui avait été faite, un droit de gage sur un certain nombre de titres turcs, avec la permission de réaliser le gage *de plano* en cas de non paiement dans un délai déterminé. Les titres furent déposés au Comptoir d'Escompte ; à l'échéance, comme il n'y avait pas eu paiement, les prêteurs se sont empressés de réaliser leur gage, en vendant à la Bourse les titres turcs. Le gouvernement ottoman saisit alors les tribunaux français d'une action en dominages-intérêts, contre le groupe de ses créanciers pour avoir réalisé le gage sans les formalités prescrites par l'article 2078 du Code civil français, d'après lequel le créancier ne peut réaliser le gage sans l'autorisation de justice, cet article prononce en outre la nullité de toute clause contraire à ses dispositions. Le gouvernement ottoman prétendait, que la clause de l'emprunt, permettant aux banquiers la réalisation directe, était nulle comme étant contraire aux dispositions de l'article 2078. Le tribunal de la Seine, par jugement du 3 mars 1875 (1), a débouté et condamné aux dépens le gouvernement ottoman, en se fondant sur cet argument que l'État qui contracte le fait d'après ses lois. Notre éminent maître M. Renault approuve, dans la note qui accompagne ce jugement dans Sirey, la décision

1. Voy. J. « *Droit* » 48 9, 23-3 février, 1-2 et 4 mars 1875, et Sirey, 1877-2-25, avec une note de M. L. Renault.

du tribunal de la Seine, parce que l'État étranger qui contracte avec un français, soumet celui-ci d'après la doctrine de la Cour de cassation exprimée en 1849, à sa juridiction et à ses lois, or, l'État doit ne pas pouvoir invoquer la loi française. Il peut saisir les tribunaux dont sont justiciables ses co-contractants, mais les tribunaux français peuvent appliquer une autre loi que la loi française. Nous n'aimons pas beaucoup la formule de la Cour de cassation ; il est vrai que ce sont les lois de l'État emprunteur, qui régissent le contrat, mais nous croyons que cela arrive par la simple application des principes du droit international, et non pas en vertu d'une convention tacite des parties, en vertu de laquelle, les créanciers de l'État se soumettent à ses lois et juridiction ; d'ailleurs il n'y a là qu'une question de formule, le résultat en est le même.

Comme nous l'avons déjà dit, la garantie la plus fréquente qui accompagne un emprunt est l'affectation de certains revenus de l'État. Le contrat détermine la branche de revenus qui seront employés pour le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt. La garantie n'a aucune valeur, lorsqu'elle porte sur les « *revenus généraux* » de l'État. Beaucoup d'emprunts contiennent cette formule, souvent même, aux revenus généraux *présents* on ajoute les revenus *futurs* ; cette formule n'a et ne peut avoir aucune signification

spéciale, car il est évident que l'emprunt ne sera payé, soit au point de vue du capital ou des intérêts, qu'avec les ressources de l'Etat débiteur même à l'absence de cette clause, on ne voit dès lors pas ce qu'elle y ajoute en plus ; elle ne sert qu'à une chose, c'est faire croire aux futurs souscripteurs qu'on leur accorde une garantie spéciale, tandis qu'au fond, elle signifie plutôt qu'il n'y a pas de garantie spéciale. L'affectation de revenus peut porter sur une ou plusieurs catégories de revenus ; ce sont d'ordinaire, les recettes des douanes de tout le pays, ou de certaines provinces, le produit de monopoles, le produit de certains impôts, etc., etc. La garantie ainsi offerte est encore beaucoup plus sérieuse et efficace lorsque l'État en l'accordant, désigne en même temps une administration particulière, le moins possible soumise à la direction du gouvernement, qui recevra le produit des ressources affectées, et l'emploiera au paiement des coupons et des obligations à rembourser chaque année. Quelle est la valeur juridique de cette sûreté ? On peut difficilement la faire rentrer dans l'une des catégories des sûretés réelles que l'on connaît en droit, ce n'est ni un gage ni une hypothèque, parce que d'un côté le bien affecté à la créance n'est pas en la possession du créancier, ou de son mandataire (1), et d'un au-

1. Il est à remarquer que parfois les gouvernements étran-

tre côté l'hypothèque n'aurait pas une assiette déterminée, elle ne porterait pas en effet sur un droit

gers, en émettant un emprunt, déclarent donner un droit de gage sur certains objets ou produits. Cette déclaration ne peut avoir une valeur qu'autant qu'elle est accompagnée par une constitution de gage légalement faite, autrement, il n'y aura là qu'une vaine déclaration, ou tout au plus une affectation de revenus. Le cas s'est présenté devant les tribunaux français, relativement aux emprunts Péruviens ; les souscripteurs prétendaient, entre autres choses, qu'il y avait eu pour eux constitution de gage, ils se fondaient sur ce que le gouvernement péruvien avait déclaré affecter aux emprunts 1870 et 1872 les revenus généraux de la République, les revenus nets provenant des expéditions de *guano* en Europe et en Amérique, la propriété de certaines lignes de chemins de fer, les revenus de leur exploitation, etc., etc. La cour de Paris, dans son arrêt du 25 juin 1877 (S. 78, 1, 345 et s.) a écarté toute idée d'hypothèque ou de gage, dans les termes suivants : « Considérant que, malgré les expressions souvent « répétées d'engagement, d'affectation, d'assignation, d'hypothèque générale et spéciale, il est constant que le gouvernement péruvien n'a fait qu'obliger d'une manière générale, comme un débiteur ordinaire, au service de chacun « de ses emprunts, les ressources et facultés qu'il désigne sans « exclure d'ailleurs celles de toute autre nature qui pourraient « lui appartenir. Que d'abord le caractère mobilier des choses « offertes en garantie est exclusif de tout droit d'hypothèque, « et que, quant au droit de gage, il n'a pas été lui-même régulièrement constitué, à défaut d'une mise en possession effective des créanciers, soit par eux-mêmes soit par représentants,..... que ces créanciers n'ont ainsi, dans les « termes des obligations générales, qu'un droit de gage général et commun sur toutes les facultés de l'État péruvien, « dont ils ont suivi la foi, et qui a lui-même placé les garanties « offertes, et les engagements contractés par lui sous la foi

réel. Tout au plus, peut-on voir dans cette sûreté le caractère de privilège sur une créance éventuelle et futur. L'État, en effet, dans tous ces produits précités, douanes, monopoles, impôts, etc., n'a qu'un droit de créance envers les contribuables, qui prend naissance à l'occasion de l'accomplissement d'un acte déterminé ; il affecte cette créance au paiement de la dette qui résulte d'un emprunt, ce qui signifie promesse de faire passer les porteurs de titres pour l'exercice de leurs droits sur cette créance, avant tout autre créancier, ou tout autre besoin de l'État, en d'autres termes privilège sur cette créance. La nature de cette sûreté, ne peut d'ailleurs être différente de celle que nous avons reconnue au contrat lui-même, dont cette sûreté n'est que l'accessoire. Le contrat étant d'une nature particulière, surtout au point de vue des moyens de contrainte qu'ont les créanciers envers leur débiteur, la sûreté qui l'accompagne à la même nature, l'État s'engage à ne pas toucher à un revenu qu'il détermine et à le consacrer au paiement de la dette qui résulte à sa charge de l'emprunt, mais les porteurs de titres ne peuvent pas intervenir, en cas d'inexécution, et

« nationale ». La Cour de cassation, par son arrêt du 14 août 1878, s'est prononcée sur les conclusions du procureur général M. de Raynal, sur l'inexistence du prétendu droit de gage. Nous reviendrons sur ce point à propos d'autres questions.

prétendre exercer une saisie sur ces revenus. Qu'ajoute donc, peut-on demander, cette garantie à leurs droits principaux, puisqu'ils ne sont pas plus assurés qu'auparavant ? Elle ajoute beaucoup. Si la dette de l'État emprunteur reste, malgré le privilège, une dette sans sanction effective, il n'en est pas moins vrai qu'elle se fortifie ; ceci est incontestable lorsque les ressources sont administrées par un établissement spécial plus ou moins indépendant du gouvernement, le service de l'emprunt se fera régulièrement ; mais même dans les autres cas, la garantie ajoute une nouvelle dette et il est très probable, si non certain, que le gouvernement débiteur hésitera de méconnaître à la fois une double dette, l'atteinte qu'il portera aux droits des créanciers sera plus grande, et sa responsabilité sera mesurée sur celle-là ; s'il se voit un jour dans la nécessité de suspendre ses paiements, ou de réduire la dette, il fera aux porteurs des titres de l'emprunt avec privilège, une condition meilleure de celle des autres prêteurs ; qu'il nous suffise de rappeler un exemple récent : lors de la banqueroute du Portugal en 1892, quoiqu'on ait considérablement réduit les intérêts des autres emprunts, on n'a porté aucune atteinte à l'emprunt émis en 1891 avec privilège sur le monopole des tabacs ; il n'est pas le moins du monde contestable que cet emprunt aurait subi le même sort que les

autres s'il n'était spécialement garanti ; de même lors de la liquidation de la dette publique égyptienne en 1880, les puissances qui ont réglé la situation financière du vice-royaume, ont scrupuleusement distingué trois classes de créanciers, les créanciers hypothécaires, les créanciers gagistes et les simples créanciers chirographaires.

On doit examiner quels sont, au juste, les actes que l'État emprunteur s'interdit de faire, par suite de cette affectation. D'aucuns ont soutenu que lorsqu'un État a des emprunts précédents à son passif, il ne peut pas contracter un nouvel emprunt avec privilège spécial, nous renvoyons l'étude de ces deux points à la partie de notre travail qui concerne l'inexécution du contrat.

La sûreté peut être donnée par un tiers, et ce tiers peut être soit un établissement public ou privé, soit un ou plusieurs autres États. Dans le premier cas, l'établissement donnera soit une sûreté réelle, un gage une hypothèque ou un privilège, soit une sûreté personnelle, un cautionnement. Il s'oblige alors dans les termes du droit commun, et sa sûreté sera régie d'après les règles qui régissent les sûretés données par les particuliers, quant à savoir quelle loi sera appliquée ici, nous croyons qu'en principe on doit dire que c'est la loi du contrat, c'est-à-dire, la loi du pays emprunteur, sauf s'il a consenti une

hypothèque, dans quel cas on doit appliquer la loi de la situation des immeubles hypothéqués. Les porteurs de titres de l'emprunt, ainsi garanti, pourront, en cas d'inexécution, poursuivre cet établissement dans les termes du droit commun devant les tribunaux, et exercer contre lui tous les moyens de droit qui appartiennent à un créancier, sauf à cet établissement à recourir contre l'État emprunteur, pour se faire rembourser ce qu'il aura payé pour lui, il se trouvera dans ce cas, dans la situation de tout créancier d'un État souverain, et agira en conséquence ; nous n'avons pas à entrer dans le détail de cette situation.

Cette sûreté, donnée par un établissement privé ou public, dans un emprunt d'État, ne se rencontre pas en pratique ; nous aurons seulement à nous demander, en étudiant la responsabilité des intermédiaires, s'il n'arrive pas parfois, que ceux-ci prennent un engagement personnel, dans l'émission d'un emprunt d'État.

Lorsque la sûreté est donnée par un ou plusieurs autres États, elle revêt d'ordinaire la forme du cautionnement ; un ou plusieurs États interviennent pour garantir l'emprunt émis par un autre État. Ce cautionnement, quand il est conçu en termes généraux, n'a qu'une valeur morale, les États qui interviennent ainsi, n'ont nullement l'intention de s'obliger à payer l'emprunt contracté à défaut

du débiteur principal, ils garantissent seulement, que le contrat sera fidèlement exécuté par l'État emprunteur, et feront de leur côté, tout ce qui dépendra d'eux pour obliger le débiteur à payer sa dette. Les porteurs de titres de cet emprunt, croyons-nous, n'auront aucunement le droit de prétendre que les gouvernements qui se sont portés garants, payent la dette du débiteur principal si ce dernier devient insolvable, tout ce qu'ils pourront demander, c'est que ces gouvernements appuient leurs réclamations auprès de l'État emprunteur, afin d'obtenir un juste et légitime règlement de la dette. Leur principale sûreté résidera dans cette hypothèse, surtout dans ceci, que l'État débiteur, ayant pris un engagement formel envers ses garants de remplir son obligation, s'efforcera de rester fidèle à sa promesse. Nous verrons que, dans la pratique, cette garantie se traduit de la part des garants, à une intervention dans les affaires financières de l'État emprunteur. Nous avons déjà cité la garantie donnée par la France et la Grande-Bretagne dans l'emprunt ottoman de 125 millions contracté en 1855, l'inexécution momentanée de cet emprunt, a donné lieu en 1859, à une intervention financière des deux puissances en Turquie, qui pourtant n'eut aucun résultat sur les finances ottomanes en général. L'emprunt de 1855 fut fidèlement payé par la suite, et

ne sombra pas dans la faillite de la Porte en 1876. Une garantie analogue fut donnée en 1832 par la Grande-Bretagne, la France et la Russie, dans l'emprunt grec de 100 millions de francs. De même, le premier emprunt contracté par l'Égypte après sa banqueroute, et la liquidation de sa dette publique, celui de 1885, fut garanti par les puissances ayant réglé ses finances, garantie donnée par la convention du 18 mars 1885. Seulement ici, la garantie avait un caractère plus grave que nous examinerons au moment de l'étude de l'ingérence étrangère en Égypte.

Il ne faut peut-être pas donner la même portée à la garantie qui serait donnée à l'emprunt d'État par un autre État qui exerce sur le premier son protectorat, c'est l'exemple de la France qui a garanti expressément les emprunts émis à Paris, par la régence de Tunis ; nous croyons que, dans ce cas, la France joue le rôle d'une véritable caution ; en cas d'insolvabilité du gouvernement beylical, le gouvernement français serait, en droit, obligé envers les porteurs d'obligations tunisiennes, de payer les emprunts garantis. A part même l'obligation résultant de cette garantie expresse, une bonne politique lui conseillerait de procéder ainsi s'il voulait maintenir son protectorat sur la Tunisie, et il ne serait pas douteux qu'il agirait ainsi, parce que déjà en 1884, il s'est empressé d'éteindre la dette

tunisienne simple, pour la transformer en dette garantie par lui, autrement dit, en dette française. La raison de décider ainsi, c'est que lorsque l'État garant exerce son protectorat sur l'État emprunteur, il a par là, un contrôle sur les affaires du pays, il en a même la direction indirecte tout au moins, et partant la responsabilité de la politique de l'État protégé ; il serait par conséquent mal fondé, en cas de banqueroute de l'État, de prétendre qu'il n'a entendu, en garantissant ses emprunts, assumer une responsabilité quelconque. La clause de garantie ne pourrait d'ailleurs avoir dans cette hypothèse aucune autre signification.

CHAPITRE VI.

DE L'ÉTENDUE DES DROITS DES CRÉANCIERS ET DES OBLIGATIONS DU DÉBITEUR.

Les droits que le contrat confère aux créanciers sont corrélatifs aux obligations du débiteur. Mais nous devons faire remarquer que, s'il est vrai que les droits des créanciers sont limités dans leur étendue par la qualité même de leur débiteur, ils ont néanmoins le droit de se plaindre contre les actes arbitraires et d'autorité, que l'État prendrait au préjudice de leurs droits; on doit repousser l'opinion déjà citée, d'après laquelle, les créanciers d'un État se soumettent non seulement aux lois et à la juridiction de celui-ci, mais même à sa discrétion. Les créanciers ont le droit d'exiger la fidèle exécution des clauses du contrat, tant que la situation de l'État, au point de vue de ses finances, reste la même, et peuvent prétendre que toute modification qui serait apportée aux conditions du contrat, n'ait lieu que d'un commun accord.

Les obligations du débiteur se déterminent d'après les clauses stipulées dans l'emprunt, et enten-

dues conformément à la nature du contrat. L'État doit payer régulièrement les coupons de l'emprunt, aux échéances fixées, et chez les banquiers désignés dans le contrat ; ce paiement doit se faire dans la monnaie stipulée, sans que la variation que subirait la monnaie métallique dans le pays débiteur, puisse influencer, en quelque manière que ce soit, le mode de paiement des coupons ; L'État doit opérer l'amortissement du capital, en se conformant, quant aux sommes à mettre en réserve, et quant au nombre des obligations à rembourser, aux stipulations de l'emprunt, s'il y a des lots qui accompagnent l'emprunt, il doit en être de même. Si le contrat stipule interdiction pour l'État de convertir la dette avant un délai déterminé, cette stipulation doit être observée. S'il y a dispense de toute taxe ou impôt qui frapperait les titres des obligations, ou les coupons dans le pays, l'État ne peut prendre aucune décision contraire. Dans le cas où le contrat accorde une affectation de revenus ou un gage, le débiteur ne pourra détourner les revenus de leur destination, et devra respecter les droits des créanciers sur leur gage ; si, dans ce cas, le contrat désigne un établissement devant recevoir les revenus affectés, et les employer au service de la dette, l'État ne pourra porter aucune modification sur le fonctionnement de cet établissement. Enfin, dans l'hypothèse où l'État se

trouverait dans des embarras financiers, et se verrait dans la nécessité de réduire soit les intérêts soit le capital de la dette, il devra, pour le règlement de la banqueroute, se conformer aux usages suivis en cette matière et s'abstenir de prendre sur ces points une décision quelconque, sans avoir, préalablement, consulté au moins, les porteurs de titres de l'emprunt.

Il y a lieu de se demander quelle sera la situation des porteurs en cas de vol ou de perte de leurs titres, et quelle loi ils devront suivre pour la sauvegarde de leurs droits. En principe, on doit répondre, que la loi à appliquer sera celle du pays où les titres ont été perdus ou volés, sauf dans les cas, où son application apporterait quelque préjudice à l'État débiteur. La question revient à se demander, si et dans quelle mesure la loi sur les titres perdus ou volés, qui pourrait être en vigueur dans un pays, s'appliquera aux titres de l'emprunt d'un gouvernement étranger? Dans plusieurs pays, il y a une loi de ce genre, notamment en France, la loi de 1872 ; nous allons rapidement examiner la question, en nous plaçant surtout au point de vue de la loi française. D'après ce que nous avons dit, d'une façon générale, il s'en suit que dans les pays où existe une loi analogue à celle de 1872 en France, on ne pourra appliquer aux titres des emprunts étrangers, que celles des dispositions de cette loi,

qui ne seraient pas susceptibles de causer un préjudice à l'État débiteur. C'est ce qu'a décidé un jugement du tribunal de la Seine, en date du 25 janvier 1875 (1) en écartant l'application des articles de la loi de 1872, concernant le moyen accordé aux porteurs de titres perdus ou volés de se faire payer sans présentation des titres, moyennant quelques formalités ; dans l'espèce, il s'agissait de titres émis par la Compagnie Autrichienne des chemins de fer avec garantie de l'État, le tribunal a décidé que la Compagnie ne pouvait pas être tenue de payer sans présentation des titres. Nous pensons que la même solution devrait être suivie pour les obligations d'un emprunt d'État, si la loi de cet État, sur les titres au porteur, ne contient une disposition analogue, sur ce point, à celle de 1872. Nous en disons autant par conséquent de l'art 15 de la loi de 1872, qui permet au propriétaire des titres volés ou perdus, autorisé à toucher les coupons de ces titres, d'exiger, 10 ans après cette autorisation, la remise d'un nouveau titre ou *duplicata*, il doit se conformer, sur ce point, comme pour le point précédent à la loi de l'État emprunteur.

Le propriétaire des titres perdus au volés, pourrait-il faire opposition chez l'établissement chargé

1. Jour. *Droit*, 11 mars 1875.

à l'étranger, par l'État emprunteur, du service de l'emprunt ? Cela dépend encore de la loi de l'État ; si, par exemple, cette loi déclare les titres des emprunts insaisissables, il faut répondre que l'opposition ne sera pas possible ; ainsi, la Cour de Paris décida, le 31 décembre 1877 (1), que les représentants d'un gouvernement étranger, en France, n'auraient à tenir aucun compte des oppositions sur les titres de ce gouvernement, et pourraient payer sans les prendre en considération, si la loi de ce pays déclare les titres insaisissables ; dans l'espèce il s'agissait de titres de rente italienne au porteur, déclarés insaisissables par la loi italienne, et l'on prétendait rendre MM. de Rothschild garants du paiement de coupons de rente italienne fait chez eux, nonobstant une opposition à eux signifiée. Certaines dispositions de la loi de 1872 peuvent être considérées comme ayant pour objet de régler, la police du marché, et la circulation des valeurs mobilières en France ; sur ce point, la loi est souveraine, et doit s'appliquer à tous les titres étrangers. Ainsi les articles 11 et 12 de la loi indiquent les formalités à remplir pour empêcher la négociation ou la transmission des titres perdus ou volés, ces formalités consistent notamment, en une opposition si-

1. Jour. *Droit*, 11 mars 1875.

gnifiée au Syndicat des agents de change de Paris. Ces dispositions s'appliquent certainement aux titres des emprunts étrangers, car on peut, en effet, dire, que l'État emprunteur en demandant, et en obtenant l'inscription de ses titres à la cote de la Bourse, se soumet par là même tacitement, à la loi de 1872 quant aux conditions du marché. Nous appliquerons cette loi, non seulement à la négociation à la Bourse, mais même à celle faite en dehors de la Bourse, en vertu du principe que le contrat est régi par la loi du lieu (1).

L'emprunt d'État oblige la nation même, qui est représentée par le gouvernement ayant émis l'emprunt, à la condition toutefois que l'opération ait été faite valablement ; quel que soit le changement de régime, de gouvernement, ou de constitution, survenu dans les pays après l'émission de l'emprunt, la charge qui en résulte pèse toujours de la même façon sur la nation pour le compte de laquelle le contrat a été consenti ; c'est qu'en effet, l'État est toujours le même en droit international, la forme de gouvernement n'affecte que sa forme accidentelle, son existence juridique n'en est nullement atteinte. Sur ce point toutes les autorités du droit des

1. Voy. sur cette question de l'application de la loi de 1872, aux titres au porteur étrangers, un intéressant article de M. Buchère dans le *Jour. Clunet*, 1881, p. 26 et s.

gens sont d'accord. Grotius (1), examinant la question, répond : « Un peuple ne cesse point, après s'être
« imposé un roi, de devoir l'argent qu'il devait
« étant libre. Il est, en effet, le même peuple et il
« conserve la propriété des choses qui lui avaient
« appartenues comme peuple, il conserve même la
« souveraineté quoiqu'elle ne doive plus s'exercer
« par le corps, mais par le chef. » Wheaton (2) dit :
« Les dettes publiques, ayant été contractées par
« des agents dûment autorisés, la nation est toujours
« responsable de ces dettes, quoique la constitution
« intérieure de l'État ait changé. Le nouveau
« gouvernement succédant aux droits fiscaux
« de l'ancien gouvernement est par suite obligé de
« remplir toutes les obligations fiscales de ce dernier.
« Il devient propriétaire du domaine public
« de l'État et doit conséquemment payer les dettes
« précédemment contractées ». Calvo (3), s'exprime
dans des termes analogues : « Un peuple libre qui
« a changé sa forme de gouvernement ne s'est pas
« exempté par ce fait seul de l'obligation de payer
« ses dettes antérieures, le peuple est resté le même.

1. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, trad. française de Pradier-Fodéré, 1867, L.II, Ch. IX, 3 VIII, n° 3, t. II, p. 97.

2. Wheaton, *Éléments du dr. intern.* 285, § 1^{re} Partie, Ch. II, t. I, p. 39.

3. Calvo, *Dr. Intern.* t. 1, § 101 (Voy. aussi les nombreuses autorités qu'il cite).

« Par cela même qu'il a concentré entre ses mains
« et absorbé le domaine de l'État, le nouveau gou-
« vernement recueille à la fois, avec l'héritage de
« celui qui l'a précédé, le bénéfice de ses droits fis-
« caux, et l'obligation d'acquitter religieusement
« les emprunts, les dettes et les autres charges
« analogues placées sous la garantie de la foi pu-
« blique. »

Enfin Pradier-Fodéré (1) écrit : « Un changement
« dans la forme du gouvernement d'un pays ou
« dans la dynastie qui y règne n'affecte en rien
« l'obligation des dettes publiques que l'État a
« contractées. »

Mais si l'État qui a contracté l'emprunt vient à disparaître comme État indépendant par suite de son incorporation dans une autre État, ou son partage entre plusieurs autres, ou bien encore, s'il perd une province qui est annexée par un État, ou est érigée en État indépendant qu'arrivera-t-il en ce qui concerne le service et la charge de l'emprunt ?

Dans tous ces cas, en pratique, la question de la charge de la dette publique est résolue par les traités ; en 1878 par le traité de Berlin, il a été mis à la charge de la Bulgarie, constituée en principauté

1. Pradier-Fodéré, *Dr. intern.* 1835, t. 1, n° 162.

autonome mais tributaire de la Porte, de la Serbie et du Montenegro déclarés États indépendants, une partie de la dette ottomane (1).

Antérieurement, par le traité de 1836, la Belgique séparée de la Hollande, eut à supporter une partie de la dette publique du royaume des Pays-Bas, partie déterminée par les grandes puissances, et calculée d'après les sommes payées à titre d'impôts par la Belgique, dans les deux dernières années avant la révolution. De même en 1859, le Piémont, en annexant la Lombardie, eut à payer la majeure partie de la dette Lombarde, mais il n'en supporta aucune de la dette publique autrichienne (2) ; et en 1866, en annexant la Vénétie le royaume d'Italie dut prendre à sa charge la dette vénitienne. De même encore, la Prusse en incorporant en 1866, à la suite de la paix de Prague, le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Nassau, et la ville libre de Francfort, eut à supporter la dette publique de ces différents pays.

Quels sont les principes dont doivent s'inspirer les traités, en cette matière, et qui doivent être sui-

1. Voy. les articles 1 à 9, 26, 33, 34 et 42 du traité, dans de Clercq. t. XII, p. 318, 321, 326, 329, 332.

2. Voy. traité de Zurich, 10 novemb. 1859, art. 2, et art. 7 et s. de Clercq. t. VII, p. 643-4 et 651-2.

vis à défaut de règlement conventionnel ? Lorsque l'État emprunteur disparaît, nul doute que ceux qui lui succèdent doivent supporter la charge de ses emprunts ; il reste à déterminer sur quelles bases se fera la répartition. Lorsque une province de l'État se détache, soit pour devenir indépendante soit pour être annexée dans un autre État, en principe, l'État emprunteur gardant son existence propre, en droit international, reste débiteur de ses dettes, seulement il est légitime de s'en faire rembourser une partie par la province séparée ; cette solution est pourtant repoussée par certains auteurs, ainsi par exemple Pradier-Fodéré (1) écrit : « Lorsqu'un
« État cède un territoire à un autre, le cession-
« naire n'est tenu pour aucune partie proportion-
« nelle des droits et devoirs du cédant, l'État cé-
« dant reste seul tenu, car c'est lui qui a contracté.
« Il en est de même lorsqu'une province devient in-
« dépendante, le nouvel État n'est pas tenu, en gé-
« néral, des obligations non locales de l'État dont il
« s'est détaché, tel est du moins le principe, mais
« il peut être modifié dans l'application par les clau-
« ses des traités ».

1. P.-Fodéré, *Droit intern.* t. I, n° 457.

Calvo (1) et Bluntschli (2) admettent au contraire, que l'État annexant, ou le nouvel État doivent prendre à leur charge une partie de la dette de l'État démembré. Cette solution, en effet, s'impose. L'État qui contracte une dette soit par emprunt soit autrement, le fait pour le bien général de la nation, toutes les parties du territoire en profitent, d'un autre côté, il a compté, en contractant, qu'il aurait, pour rembourser sa dette, les ressources de ses différentes provinces, le produit de leurs richesses naturelles et industrielles, le travail de leurs habitants, les impôts qu'elles paieraient ; si une province vient à lui être enlevée, ou à lui faire défaut, ce sera une perte de ressources sur lesquelles il a compté en partie, pour rembourser sa dette, il n'est que juste alors, pour ces différents motifs, de lui rembourser la partie de la dette afférente à la province perdue. Il y aura encore ici, comme dans le cas où un État est partagé entre plusieurs autres, une répartition à faire, et l'on peut se demander sur quelle base elle doit être faite ? Beaucoup d'opinions existent sur ce point, il y en a qui demandent la répartition d'après l'étendue du territoire donné ou laissé à chaque partie, cette opinion est avec raison repoussée, le ter-

1. *Loc. cit.*

2. Bluntschli, *Droit intern. codif.*, art. 59.

ritoire serait une mauvaise base de répartition, parce que souvent la part d'un des copartageants sur la province séparée sera dépourvue de population suffisante, de constructions, et autres éléments de richesse; d'autres ont proposé de tenir compte de la population, mais cette base de répartition serait tout aussi mauvaise que la précédente, puisque la population pourrait être riche ici, et pauvre là, et par conséquent les impôts payés ici considérables, et ceux payés là, minimes ou nuls. Enfin une dernière opinion fait la répartition de la dette proportionnellement aux impôts payés par les différentes parties du territoire, c'est la solution la plus équitable, et celle qu'admet Bluntschli (1). « La sûreté des...
« dettes publiques, dit-il, repose sur la fortune
« imposable des ressortissants de l'État, et a
« pour mesure le produit réel des impôts; ce-
« lui-ci fournit donc, une base plus juste que le
« chiffre de la population. Qu'on représente un État
« en deux parties, dont l'une ait une riche popula-
« tion urbaine, et l'autre une pauvre population
« campagnarde; l'une des parties serait, en cas de
« partage proportionnel au nombre des habitants,
« surchargée de dettes, et l'autre allégée considéra-
« blement comparativement aux impôts qu'on payait

1. Bluntschli, *op. cit.*, art. 59, 2. Du même avis, P. Fodéré, *op. cit.*, n° 162.

« précédemment le tout au plus grand préjudice des
« créanciers. » Seulement l'auteur ne donne cette
solution que pour les dettes ordinaires, il est d'un
autre avis pour les dettes hypothécaires; pour celles-
là il décide (1) que c'est le possesseur de la partie
du territoire, sur lequel les hypothèques ont été éta-
blies, qui les supporte. « Les hypothèques consti-
« tuées par l'État pour assurer le remboursement de
« ses emprunts, restent valables quand même l'État
« disparaît. Les créanciers s'en tiennent aux biens
« hypothéqués, et entrent par là même en relations
« avec le nouvel État auquel ces biens ont été dé-
« partis ».

Nous n'admettons pas cette dernière solution, et
nous sommes d'avis qu'il ne faut pas faire de dis-
tinction entre les dettes hypothécaires et les dettes
chirographaires. Il est bien certain que les hypothè-
ques consenties restent valables, et que les créan-
ciers peuvent suivre leur gage partout où il passe,
mais cela ne signifie nullement que le possesseur des
biens hypothéqués doive supporter définitivement et
sans recours ces dettes hypothécaires. Il nous semble
que dans la répartition, on doit tenir compte de l'exis-
tence des hypothèques, et procéder de façon à ce
que le possesseur des biens hypothéqués n'ait à sup-

1. Bluntschli, *op. cit.* art. 59§ 1 Du même avis Calvo, *op. cit.*
t. 1, § 101, et P. Fodéré, *op. cit.* n° 162 et s.

porter définitivement dans la dette garantie, que sa part proportionnelle aux impôts payés par le territoire qui lui est attribué. Nous ne voyons pas la raison qui permettrait de décider ici autrement qu'en droit privé.

Il nous reste, pour terminer ce chapitre et notre première partie de cette étude, à jeter un coup d'œil sur le rôle et la responsabilité des maisons de banque, qui servent souvent d'intermédiaires dans l'émission des emprunts des gouvernements.

Rôle et responsabilité des intermédiaires.

Nous avons vu que, la plupart du temps, l'émission des emprunts d'État se fait par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs banquiers, qui se chargent de l'émission et du service des emprunts, moyennant une commission assez considérable. A première vue, et d'une façon générale, le rôle du banquier apparaît analogue à celui du mandataire, mais il y a ici double mandat, de la part de l'État emprunteur et de la part des souscripteurs. Il s'en suit que limitée là, l'intervention des banquiers ne comporte aucune responsabilité à leur égard en ce qui concerne l'emprunt émis. Mais la question devient intéressante à examiner dans le cas où la maison de banque, se chargeant de l'affaire, prend une participation directe et personnelle à ce qu'on appelle le *lancement* de l'affaire, par la publication de prospectus et d'at-

fiches de toute espèce, et l'on peut se demander si la maison intéressée à la réussite de l'opération, engage en quelque chose sa responsabilité et prend à sa charge un *engagement personnel*, par les promesses faites par elle aux souscripteurs, au nom de l'État emprunteur, en usant de l'influence que peut exercer sur le public, le prestige de son nom, et la solidité de son crédit pour arriver à placer les titres de l'emprunt, et si d'un autre côté, dans le cas où l'opération émanée d'un gouvernement étranger, réunit tous les caractères d'un acte, qui serait qualifié *escroquerie* ou *abus de confiance* s'il émanait d'une Société ou d'un Établissement public ou privé, l'intermédiaire ne pourrait être considéré comme complice de cet acte, et à ce titre, pouvant être poursuivi par la loi pénale du pays, où l'acte a été exercé.

La Cour de Paris dans une affaire déjà citée, et qui sera bientôt analysée, a décidé en principe que les tribunaux français sont compétents pour statuer sur la demande en paiement et en dommages-intérêts formée par les souscripteurs d'un emprunt étranger, contre le banquier chargé par le gouvernement étranger de l'émission et du service de l'emprunt, alors que la demande se fonde, indépendamment du mandat reçu par le banquier du gouvernement étranger, sur l'existence d'un engagement personnel du banquier envers les souscripteurs résul-

tant de la convention ou du quasi-délit. Peu importe que la condamnation prononcée contre le banquier soit de nature à ouvrir en sa faveur un recours contre le gouvernement étranger.

Et dans le second procès sur les emprunts péruviens qui donna lieu à un jugement du tribunal de la Seine en date du 12 février 1880 (1), l'avocat de la République M. Louchet, disait dans ses conclusions : « En thèse générale la situation juridique du
« banquier, qui émet un emprunt d'État, est clai-
« rement déterminée. Il n'est qu'un mandataire :
« mandataire du gouvernement d'abord, qui fait par
« son intermédiaire appel aux capitalistes et qui le
« charge de recevoir les souscriptions ; mandataire
« en second lieu des prêteurs, qui répondent à cet
« appel, qui versent les fonds entre ses mains, et
« qui ont le droit d'obtenir en échange un titre de
« créance régulier contre l'État emprunteur. Par
« conséquent, le banquier émetteur simple manda-
« taire, n'assume aucune obligation personnelle rela-
« tive à l'emprunt. Ces principes pourraient com-
« porter cependant une exception dans deux cas : 1°
« si dans l'émission le banquier a commis une
« faute, ou une fraude ; et 2° si le banquier sortant
« de son mandat, se présente lui-même au public,

1. *J. Droit*, 9 mars 1880.

« fait un appel direct à sa confiance et contracte relativement à l'emprunt qu'il émet, un engagement personnel à côté de l'État lui même. »

Si l'engagement personnel résulte expressément du contrat, des prospectus ou des affiches, nul doute que l'intermédiaire assume toute la responsabilité de l'opération, et à défaut de l'État, les souscripteurs exerceront envers lui, leurs droits de créanciers ordinaires ; les tribunaux le considéreront comme débiteur solidaire ou comme simple caution et le condamneront, sans s'inquiéter du recours qu'il pourra par la suite avoir contre l'État ; cette circonstance, qui le placera dans la situation ordinaire d'un créancier d'État, ne peut en rien diminuer les droits des souscripteurs. Cet engagement personnel peut aussi résulter implicitement du contrat et des publications, la question sera alors une question de fait, à trancher par les tribunaux saisis du différend, qui auront à décider dans leur souveraine indépendance s'il résulte à la charge des intermédiaires une obligation personnelle ; c'est ce qui a été reconnu par le tribunal de la Seine, la Cour de Paris, et la Cour de cassation, dans les deux procès sur les emprunts péruviens. Que cette obligation personnelle résulte rarement des émissions d'emprunts d'État, et quelle soit plus rarement encore stipulée expressément par les intermédiaires,

cela est certain, mais nous n'admettons pas le langage de la Cour de Paris lorsqu'elle prétend que cette obligation personnelle, quoique possible en théorie, ne peut pas se rencontrer en pratique : « Il « est inadmissible, dit-elle, qu'un État, au moment « même où il fait appel au crédit étranger sous la « foi nationale et avec offres de garanties personnelles, commence par mettre lui-même sa solvabilité ou sa bonne foi en suspicion en faisant intervenir de simples particuliers comme ses obligés « ou ses cautions. » Il nous paraît, au contraire, très admissible de procéder de la sorte, car loin de mettre sa solvabilité en suspicion, on rend son crédit plus efficace, en offrant aux souscripteurs quelqu'un qui répondra devant les tribunaux à leurs réclamations, c'est une garantie en plus, qui compense les prêteurs de l'inconvénient qui résulte pour eux, de l'incompétence des tribunaux envers les gouvernements étrangers.

Nous admettons également la possibilité d'exercer des poursuites criminelles, contre les intermédiaires lorsque ceux-ci ont été coupables ou complices d'un fait tombant sur le coup de la loi pénale. Au point de vue français, par exemple, toutes les fois qu'on se trouvera en présence d'un des faits énumérés et punis par l'article 405 du Code pénal on doit appliquer la loi, soit directement si les banquiers sont les

auteurs du délit, soit indirectement et par application des articles 59 et 60 du même code, s'ils sont complices de l'État emprunteur (1). Ce sont là des faits territoriaux, commis contre l'ordre public, et au préjudice des particuliers, nous ne voyons pas pourquoi la loi pénale ne s'appliquerait pas. Nous verrons tout à l'heure que dans le procès du Honduras on a écarté l'application de la loi pénale à l'encontre des banquiers sous le prétexte que la plupart des actes incriminés étaient des actes d'autorité, émanant de la part d'un gouvernement étranger à qui ils étaient imputables. Mais ce qui, nous semble-t-il, n'a pas été suffisamment examiné, c'est si les banquiers pouvaient être considérés comme complices de ces actes. Le caractère des actes et l'immunité de l'auteur, ne pourraient en aucune façon décharger les complices de leur responsabilité. S'il est vrai qu'un tribunal ne peut juger les actes d'un gouvernement étranger, s'il est également admis qu'un État ne peut être tenu de répondre de ses actes gouvernementaux, il ne s'en suit nullement que cette immunité et cette impunité couvrent aussi ses complices ; il est au contraire nécessaire d'admettre la responsabilité de ces derniers, étant donnée l'irresponsabilité du gouvernement étranger. Il ne doit pas

1. Comp. Becker, *Emprunts étrangers*, p. 36-40.

être permis, dans un pays civilisé, qu'un groupe de financiers, agissant dans un esprit de lucre personnel, profitant de la situation embarrassante d'un petit État qui leur demande quelques millions en leur donnant sa signature pour plusieurs centaines, exploitent impunément derrière le nom et la signature d'un État malheureux, la masse des petits capitalistes.

Les souscripteurs qui actionnent les intermédiaires en dommages-intérêts pour un fait pareil, ou le ministère public qui devrait les poursuivre, ont à faire la preuve des actes qu'ils leur reprochent, cette preuve doit être complète, le tribunal ne peut en aucune façon y suppléer.

Dans tous les autres cas, les intermédiaires restent encore responsables envers les souscripteurs de leurs faits et gestes, alors même qu'ils ne tombent pas sous le coup de la loi pénale ; et cela en vertu du principe de justice écrit dans l'article 1382 du Code civil français, que tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Toutes ces différentes questions que nous venons rapidement d'examiner se sont présentées devant les tribunaux français, il y a quelques années, dans deux affaires qui resteront célèbres dans les annales des emprunts d'État.

La première en date est l'affaire des *Emprunts péruviens*.

Après un premier emprunt contracté en 1865 et garanti par les produits du *guano*, la République du Pérou émit, en 1870 et 1871, deux autres emprunts par l'intermédiaire de MM. Dreyfus frères et Cie, l'un de 298 millions, émis à 82 1/2 0/0 remboursable au pair en 23 années, et rapportant 6 0/0 d'intérêt annuel, était garanti par le produit des douanes, de la vente du *guano* et par la propriété des chemins de fer à construire avec les fonds de l'emprunt; l'autre, de 920 millions, fut émis à 77 1/2 0/0, était remboursable au pair en 25 années, et rapportait 5 0/0 d'intérêt annuel; il fut prélevé sur cet emprunt une somme de 339,625,000 fr., qui a été déposée à la Banque d'Angleterre comme garantie de l'emprunt 6 0/0. Le service de ces deux emprunts fut suspendu depuis le 1^{er} juillet 1875 (1).

1. Des pourparlers pénibles ont abouti, le 10 juin 1876, à une convention approuvée à Londres par les porteurs, stipulant un contrat de vente de *guano*, appartenant au gouvernement péruvien, avec MM. Raphaël et fils de Londres, en vertu duquel, après un prélèvement de 17,500,000 fr. au profit dudit gouvernement et des sommes dues à MM. Dreyfus frères, le restant du produit de cette somme serait appliqué au service de la dette du Pérou, dans la forme qui serait déterminée dans un compromis spécial à passer entre le gouvernement et les délégués des porteurs d'obligations, mais cette convention n'avait pas été élaborée. Ce n'est

Quelques mois après la banqueroute péruvienne, en mars 1876, des souscripteurs assignaient devant le tribunal de la Seine Dreyfus frères et Cie, afin de les condamner à leur payer les intérêts dus, soit en vertu des engagements personnels qu'ils auraient, suivant eux, pris à leur égard, soit en leur qualité de détenteurs de *guanos*, gage des emprunts, soit enfin à titre de dommages-intérêts, à raison de manœuvres dolosives ou tout au moins d'un quasi-délit ou d'une faute. Ils demandaient, en outre, que tout le *guano* qui se trouvait en la possession de MM. Dreyfus fût mis sous séquestre; ils demandaient enfin subsidiairement une reddition de comptes de toute l'opération.

Le tribunal de la Seine, par jugement du 10 janvier 1877 (1), ordonna qu'il fût rendu compte de

qu'en 1889 que les obligations de ces deux emprunts ont été échangées contre des *assets certificates* de la Corporation péruvienne donnant droit à certains fonds cédés par le gouvernement chilien et provenant de ventes de *guano* (voy. Haupt, *op. cit.*, p. 686). Cette Corporation, qui est une grande société, a été fondée pour prendre en charge la dette étrangère du Pérou. Cette dette, d'un total de 23 millions 1/2 de liv. ster. de capital, à 6 et 5 0/0, avait, en 1872, d'après le *Statist.*, une valeur de plus de 26 millions; elle a maintenant comme capital ordinaire et capital privilégié de la corporation une valeur de 1 million 700,000 l. st., soit une moins-value de 24 millions 1/2 (*Monde économique*, 12 janvier 1894). A partir de 1889, on peut dire qu'il n'y a plus de dette publique extérieure du Pérou.

1. Sirey, 1878, 1, 346 et s. et note.

toutes les opérations de vente de *guano*. Le tribunal accepta l'obligation personnelle de Dreyfus frères, mais ne les condamna pas, vu que les coupons impayés n'étaient pas encore à leur charge, refusa d'admettre qu'il y ait eu gage sur les *guanos*, et déclara qu'il n'y avait pas lieu pour le moment à se prononcer sur la question des dommages-intérêts. Sur l'appel des frères Dreyfus et les appels incidents des autres, la Cour de Paris a infirmé le jugement attaqué, par arrêt du 25 juin 1877, en déclarant qu'il n'y avait jamais eu d'engagement personnel de la part de Dreyfus frères envers les souscripteurs et qu'il n'y avait eu non plus de leur part, soit faute soit dol motivant leur responsabilité civile. Mais sur l'exception d'incompétence invoquée par les appelants, la Cour a admis la compétence, considérant que le gouvernement péruvien n'était pas partie en cause, et que les appelants ne pouvaient invoquer le principe de l'indépendance des États ; que si MM. Dreyfus frères pourraient avoir ensuite un recours contre le gouvernement péruvien, ceci ne saurait exercer aucune influence sur la compétence des tribunaux français. Après pourvoi en cassation, la Cour suprême, par arrêt du 14 août 1878, déclara la décision de la Cour de Paris souveraine sur l'interprétation du contrat pour l'obligation personnelle, et la constatation des faits constituant la

fraude pour la responsabilité délictuelle des frères Dreyfus.

Un second procès eut de nouveau lieu devant le tribunal civil de la Seine, en 1880, par un autre groupe de souscripteurs contre Dreyfus frères et la Société générale. Comme dans le procès précédent, les souscripteurs soutenaient que les frères Dreyfus avaient promis de verser le prix du *guano*, vendu à eux par le gouvernement péruvien, aux souscripteurs et non à l'État, et qu'en faisant des avances au Pérou, les frères Dreyfus avaient mal payé, et étaient par conséquent tenus de payer une autre fois aux vrais créanciers, c'est-à-dire, aux souscripteurs. Cette fois-ci, on prétendait que, quoi qu'il n'y eût pas d'engagement personnel de la part de Dreyfus, il y avait eu stipulation de la part du gouvernement péruvien au profit des porteurs et promesse de la part de MM. Dreyfus, et qu'il fallait appliquer l'art. 1121 du Code français. Le tribunal, par jugement du 12 février 1880 (1), débouta les demandeurs, en disant que la prétendue stipulation n'existait ni dans le contrat de 1869, par lequel le gouvernement péruvien vendait le *guano* à MM. Dreyfus, ni dans les actes de 1870, et puis ces divers actes privés n'avaient pas été portés à la con-

1. *Droit*, 9 mars 1880.

naissance des souscripteurs. Le tribunal a repoussé également la responsabilité résultant du quasi-délit et des manœuvres dolosives, parce qu'on n'a pas pu prouver leur existence.

L'autre affaire est celle des *emprunts du Honduras*.

Cette République émit un premier emprunt, en 1867, de 25 millions de francs à Londres, ayant pour but la création d'une ligne de chemin de fer interocéanique qui aurait relié l'Océan atlantique à l'Océan pacifique.

En 1869, nouvel emprunt de 62 millions de francs émis à Paris, au taux de 225 fr. par obligation, remboursable à 300 fr. en 17 années, portant intérêt de 6.2/3 0/0 (réel sur 225 fr. = 9 0/0 environ), ayant pour but la création de ladite ligne de chemin de fer, et garanti par le chemin de fer à construire, ses revenus, ainsi que par une hypothèque sur les domaines et forêts de l'État (1), en promettant en outre qu'au fur et à mesure de l'amortissement des obligations, on les remplacerait aussitôt par des actions de jouissance donnant droit, jusqu'à la fin, à une part proportionnelle dans le tiers des revenus du chemin de fer. En 1870, troisième emprunt de 62 millions de francs, émis à Londres sur les mêmes

1. Courtois, *Manuel des fonds publics*, p. 78.

bases à peu près que le précédent. Les prospectus de ces emprunts, signés par M. Herron, le ministre plénipotentiaire du Honduras, annonçaient en outre qu'une commission avait été nommée pour surveiller l'emploi des produits des emprunts. Les intermédiaires dans cette affaire ont touché, paraît-il, une commission -- si toutefois on peut se servir de ce terme en la circonstance -- s'élevant à 70 millions de francs, c'est-à-dire plus de la moitié des capitaux prêtés. Malgré toutes ces belles promesses, les entrepreneurs du chemin de fer n'ont touché que 690,000 fr. au lieu de 55 millions qu'ils devaient recevoir; tous paiements cessèrent en 1871, et en 1872 on abandonna les travaux. Le service des emprunts se fit jusqu'en mai 1873; depuis, on n'a plus payé les coupons échus. Des procès s'élevèrent alors soit en France, soit en Angleterre.

Un groupe de porteurs d'obligations de l'emprunt de 1869 a saisi le tribunal de la Seine d'une demande en dommages-intérêts contre MM. Herron, ancien ministre du Honduras en France, Pelletier, ancien consul général du Honduras à Paris, Bischoffsheim et Scheyer, membres de la commission de surveillance et Dreyfus frères et Cie comme banquiers chargés de l'émission des titres. On prétendait que la responsabilité de ces personnes résultait de manœuvres pratiquées pour amener la souscrip-

tion de l'emprunt, manœuvres résultant des affirmations inexactes sur les ressources du Honduras présentées au public dans les prospectus et les brochures, dans le paiement anticipé des coupons, dans le but de provoquer une hausse factice. Les commissaires étaient assignés notamment pour avoir manqué au devoir qui leur incombait de s'assurer de l'emploi régulier des fonds. Le tribunal, par jugement du 21 mars 1878 (1), débouta les demandeurs, et les condamna aux dépens. Il écarta la responsabilité de la commission, attendu qu'elle était subordonnée au gouvernement du Honduras, et n'avait pas pleine liberté. Quant au chef des manœuvres frauduleuses, le tribunal a répondu, qu'elles étaient imputables soit au gouvernement du Honduras, soit à des tiers et non pas aux demandeurs.

Sur l'appel des souscripteurs, la Cour de Paris par son arrêt du 26 février 1880, a confirmé le jugement attaqué, en écartant la responsabilité de la commission, parce que l'emprunt étant un emprunt d'État, cette responsabilité n'existait pas, parce que la constitution de la commission était un acte gouvernemental, que la commission n'était qu'un corps consultatif, ne pouvant prendre aucun acte sans la ratification du gouvernement du Honduras, qu'il

1. J. *Droit* 3 mars 1880 et la *Gazette des Tribunaux* du 6 mars 1880.

résulte du principe de l'indépendance réciproque des États que, pour les dits actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, les commissaires ne peuvent, pas plus que le gouvernement leur déléguant, être soumis à la juridiction des tribunaux français. Quant aux manœuvres frauduleuses pour tromper le public, la Cour a dit que les prospectus incriminés étaient un acte gouvernemental, et que des autres faits, les uns étaient imputables au gouvernement du Honduras, et les autres n'avaient pas été suffisamment prouvés.

Nous avons examiné quels sont les défauts de ces décisions judiciaires et quelles leurs qualités, nous avons fait remarquer notamment qu'on n'a pas suffisamment examiné dans ce dernier procès, la question de la complicité des intermédiaires.

Des procès sur ces emprunts eurent également lieu en Angleterre et en Belgique.

DEUXIÈME PARTIE

De la capacité pour émettre un emprunt d'État.

CHAPITRE I^{er}

DES GOUVERNEMENTS RÉGULIERS.

Pour pouvoir contracter un emprunt d'État, il faut avoir la capacité requise pour obliger le pays représenté par le gouvernement contractant, la capacité générale pour engager ses finances. Il faut en outre, vu le caractère de l'acte, et la gravité de la responsabilité qui en découle, avoir la capacité nécessaire pour engager l'honneur, le crédit et peut-être aussi, l'avenir du pays. C'est la loi interne, manifestation directe ou indirecte, selon les régimes politiques, de la volonté de la nation, qui est compétente pour régler cette question ; c'est elle qui indiquera les formalités auxquelles doit se conformer le gouvernement pour contracter valablement un

emprunt pour le compte de l'État. Dans les pays constitutionnels, le gouvernement ne peut émettre un emprunt, qu'avec l'autorisation du Parlement, qui approuvera les conditions proposées par le gouvernement ; dans les pays de monarchie absolue, c'est le chef de l'État qui donnera cette autorisation à ses Ministres.

Tout emprunt qui serait contracté sans l'observation absolue de ces règles, ne serait pas valable et n'obligerait pas l'État, c'est pour cela que les souscripteurs doivent toujours s'enquérir de la régularité de l'opération, et les autorités de quelques pays exigent pour la négociation officielle chez eux des titres d'un emprunt étranger, la preuve que celui-ci a été émis conformément aux lois du pays. Dans le cas d'un emprunt contracté en dehors de ces règles, la nation ne serait pas tenue à l'observation du contrat, elle n'aurait à répondre que de l'utilité qu'elle a pu tirer des fonds provenant de l'opération, jusqu'à concurrence de son enrichissement.

Nous devons nous occuper de la situation faite à ce point de vue, aux États mi-souverains, et aux États protégés.

I. — *États mi-souverains.*

Les États qui ne sont pas absolument indépen-

dants, et se trouvent soumis à la suzeraineté d'un autre, doivent, en première ligne, se conformer à la loi interne pour contracter un emprunt, et en deuxième ligne, obtenir l'autorisation du suzerain à l'autorité duquel ils se trouvent soumis ; sans cette dernière autorisation l'emprunt ne serait pas valable, et le suzerain pourrait empêcher son émission et sa négociation. C'est que les États mi-souverains n'ayant pas une souveraineté complète, sont bien forcés de demander le complément qui leur manque à leur suzerain ; ce dernier, d'ailleurs, est intéressé à ce que son vassal n'émette sans son autorisation des emprunts qui, en compromettant les finances de l'État débiteur, pourraient causer un certain préjudice au suzerain même. Il doit en être ainsi à notre avis, pour la Bulgarie, principauté autonome mais tributaire de la Porte en vertu du traité de Berlin de 1878 ; l'autorisation du Sultan doit, en principe, être nécessaire au gouvernement bulgare pour l'émission d'un emprunt ; en pratique il en a été souvent autrement, mais nous croyons qu'il n'y a là qu'une simple tolérance de la part de la Porte. Il en est de même de l'Égypte, vice-royaume vassal de la Porte ottomane, le gouvernement du khédivé ne peut émettre un emprunt qu'en vertu de l'autorisation spéciale ou générale, accordée par le Sultan dans un *firman*. Ceci résulte des *firmans* des 30 juin

et 30 juillet 1879 (1). Depuis la nouvelle situation créée en Égypte par suite de sa banqueroute et l'intervention des puissances, le khédive a besoin d'une autre autorisation. En vertu de la loi de liquidation de la dette égyptienne du 17 juillet 1880, le gouvernement égyptien ne peut consentir un emprunt, qu'avec l'autorisation de la Commission de la Dette publique (2). Ces divers principes ont trouvé leur application en 1888, pour l'émission de l'emprunt de 5 millions de livres égyptiennes, le décret du khédive a été fait conformément au *firman* de S. M. I. le Sultan autorisant ce emprunt, et l'avis conforme des Commissaires-Directeurs de la Caisse de la Dette publique (3).

II. — États protégés.

Les États qui se trouvent sous le protectorat d'une autre puissance s'interdirent la faculté de faire certains actes déterminés sans l'autorisation de l'État, qui les a soumis à son protectorat. Leur situation sur ce point est régie par l'acte qui a établi le protec-

1. Voy. Kaufmann, *Le dr. intern. et la dette publiq. égyptienne. Revue de dr. internat.* 1890 p. 556 et s.

2. Comp. Kaufmann *op. cit.* *Revue dr. int.* 1891, p. 287 et s.

3. Voy. *Livre Jaune*, 1893, p. 145 et s.

torat, ou les conventions ultérieures intervenues entre les deux parties. C'est le cas de la Tunisie, soumise depuis 1881, au protectorat de la République française, le gouvernement du Bey ne peut plus engager les finances tunisiennes par un emprunt sans l'autorisation de la France ; cette incapacité résulte de la convention intervenue le 8 juin 1883, entre le Bey de Tunis et le gouvernement français, ratifiée par le Parlement français par la loi du 9 avril 1884 ; le Bey s'interdit de contracter, à l'avenir, tout emprunt sans autorisation de la France (1) (art. 2).

Cette incapacité n'est pas essentielle pour un État protégé, et il pourrait se faire qu'elle n'existât pas ; il en sera ainsi, notamment, lorsque l'obligation de l'autorisation n'est pas expressément stipulée dans les conventions des deux États.

L'État qui, soit comme suzerain soit comme protecteur d'un autre, autorise l'émission d'un emprunt, n'assume aucune responsabilité à cet égard. L'autorisation n'implique pas de sa part une garantie tacite de l'emprunt autorisé, c'est simplement un acte d'autorité. Cette solution est d'ailleurs conforme au principe de droit, que celui qui autorise ne s'oblige pas : *qui auctor est se non obligat*. S'il en

1. Voy. *Revue éc. et financ.* 4 août 1883 et *Journal le Parlement*, 2 août 1883.

était autrement, la garantie expresse stipulée de la part de l'État protecteur dans les emprunts du protégé serait inutile car elle n'ajouterait rien. C'est ainsi que la France a placé sous sa garantie personnelle, les emprunts contractés par la Tunisie depuis l'établissement de son protectorat.

CHAPITRE II

DES GOUVERNEMENTS DE FAIT ET DES GOUVERNEMENTS PROVISOIRES.

Nous devons examiner ici, si l'emprunt émis par un gouvernement de fait, ou provisoire, pendant une guerre civile, oblige la nation que ce gouvernement prétend représenter, ou en fait représente. Il faut, avant tout, nous demander quelle est en principe et d'une façon générale la capacité d'un gouvernement de fait.

Lorsqu'un gouvernement, de droit ou de force, s'installe au pouvoir, et à la tête d'un pays, du moment qu'il en a paisiblement la direction, et qu'il est accepté ou toléré par la nation, il représente le pays, et l'oblige par les actes qu'il contracte en son nom, peu, du reste, importe qu'il soit ou ne soit pas reconnu diplomatiquement par les autres puissances. Voilà la réponse générale qu'on doit donner à notre question.

Cette question s'est présentée plusieurs fois dans la pratique, et les tribunaux ont été appelés à se prononcer sur elle. Elle s'est de nouveau posée il y

a quelques années, à propos de la guerre civile qui éclata au Chili, et la violation de la constitution de cette République par le président Balmaceda (janvier-septembre 1891). Cette affaire donna lieu à différents procès soit en France soit en Angleterre (1). Le principal procès soulevé, fut celui qui porta sur les navires chiliens. Balmaceda, alors qu'il était encore chef incontesté du pouvoir exécutif du Chili, avait commandé, en France, deux navires de guerre. Pendant leur construction, il viole la Constitution chilienne, un parti constitutionnel se forme contre lui, le Congrès le dépose du pouvoir, et la guerre civile éclate. Balmaceda voulant profiter des navires maintenant construits, envoie ses représentants en France pour en prendre possession ; en même temps le parti constitutionnel envoie aussi des émissaires pour empêcher Balmaceda d'y réussir. Les congressistes assignent, en avril 1891, en référé, devant le Président du tribunal civil de la Seine, la Société des Forges et Chantiers de la Méditerranée, détentrice des navires, pour en obtenir la mise sous sequestre. Le 30 mai le Président du tribunal nomma un sequestre. La société interjeta appel contre cette décision et en appel intervint le représentant du gouvernement de Balmaceda, accrédité au-

1. Voy. *J. Clunet*, 1891, p. 868-904.

près du gouvernement français. Devant la Cour, l'avocat général M. Sarrut, proposa l'annulation de l'ordonnance du Président, et dans ses remarquables conclusions, il examina la question de principe, dans les termes suivants : « Les congressistes, dit-il, n'avaient pas qualité pour agir, non pas qu'on puisse dire que tout gouvernement non officiellement reconnu ne peut ester en justice, ceci n'est vrai que dans les relations diplomatiques, il s'agit seulement ici de savoir de quel ensemble de faits, les tribunaux peuvent déduire qu'un nouveau gouvernement a la saisine, est devenu l'ayant-cause à titre universel ? n'admettre un gouvernement étranger à ester en justice qu'autant qu'il a été officiellement reconnu, c'est ne pas tenir suffisamment compte de la portée du fait dans une matière que le droit écrit ne régit pas, c'est s'attacher à une conception selon moi inexacte : un gouvernement n'est pas une abstraction théorique, une simple personnalité juridique.... Un gouvernement est surtout un pouvoir, une force agissante, mettant en mouvement tous les rouages de l'État, une autorité qui répond de l'ordre et le fait respecter, qui commande aux armées, qui se fait obéir.... Donc... c'est le fait qu'il faut consulter ». La Cour se conforma à ces conclusions : «... Considérant, dit son arrêt, que les con-

« gressistes ne sauraient être admis à invoquer de-
« vant les tribunaux français le bénéfice de la con-
« vention en question, même à l'effet d'obtenir une
« simple mesure provisoire, qu'autant qu'il justi-
« fieraient que le gouvernement provisoire, au nom
« duquel ils se présentent, est actuellement, en
« fait tout au moins, substitué au gouvernement
« du président Balmaceda dont il paraît avoir dé-
« crêté la déchéance. Considérant que cette preuve
« n'a pas été apportée... que la lutte existe toujours,
« Annule l'ordonnance du 30 mai 1891 ».

Nous croyons que M. Sarrut et la Cour, ont émis une opinion très exacte au point de vue des principes du droit. Cette décision de la Cour de Paris, a été approuvée, dans un article du journal anglais *Times* (1), dans les termes suivants : « nous sommes
« ici dans un de ces cas où la légalité est en dé-
« saccord avec l'équité, la justice, et la politique.
« On aperçoit difficilement comment la Cour de Pa-
« ris aurait pu arriver à une autre conclusion....
« Balmaceda seul détient l'autorité.... Selon une
« maxime connue, la possession constitue les neuf
« dixièmes du droit, et le président Balmaceda est
« en possession » (2).

1. *Times*, 13 juillet 1891.

2. Voy. aussi *Revue pratique droit intern.* 1892, p. 20 et un article de M. Dietz, *Débats*, 3 juillet 1891.

Une affaire analogue avait été jugée en 1867 par le tribunal de commerce de Marseille. En 1861, le roi de Naples, François II, avait vendu 2 frégates napolitaines ; en 1867, le roi d'Italie, Victor-Emmanuel, demanda la nullité de la vente comme consentie par François II à un moment où il n'était plus roi. Le tribunal débouta le représentant du roi d'Italie, mais sans juger au fond la question de la capacité du gouvernement napolitain (1) : « Atten-
« du, dit le jugement, que le demandeur a prétendu
« qu'à l'époque de ces ventes, François II avait cessé
« d'être roi de Naples... Attendu que lorsque ces
« ventes ont été faites, S. M. François II soutenait
« le siège de Gaëte ; que si elle avait quitté sa ca-
« pitale, elle était encore sur son territoire luttant
« pour le maintien de ses droits et dans le plein
« exercice de son pouvoir. Qu'elle avait auprès d'elle
« ses ministres, les ambassadeurs de presque toutes
« les puissances de l'Europe ; que toutes reconnais-
« saient encore François II pour roi ; que le gouver-
« nement français, tout en n'étant plus représenté
« auprès de lui, le traitait en roi et ne reconnaissait
« dans ses États aucune autre souveraineté que la
« sienne ; attendu que le représentant de François
« II a contracté en France avec des Français ; que le

1. Voy. *J. Clunet*, *l. cit.*

« procès plaidé devant un tribunal français doit se
« juger d'après les principes de la loi française ;
« qu'il n'y a donc pas lieu d'apprécier le caractère
« et la portée des événements qui se passaient en
« Italie lors des ventes, et qui ne pouvaient alors
« produire d'effets que dans le pays même... » Ce
jugement, d'après notre avis, outre les autres
inexactitudes, contient une appréciation erronée
des principes du droit sur notre matière ; non seu-
lement il n'examine pas les questions de fait qui
pourraient décider si François II était encore roi de
fait dans le royaume de Naples, mais il affirme en
terminant qu'il n'y a pas à tenir compte des événe-
ments qui se passaient en Italie, tandis que toute la
question était là.

Ainsi donc, on doit admettre qu'un gouverne-
ment qui, d'après l'examen des faits, paraît avoir
entre ses mains tous les pouvoirs, quelles que soient
son origine et sa légalité, a la capacité d'obliger le
pays en contractant en son nom. L'emprunt qu'il
émettrait pendant une période de calme et de paix
dans le pays serait valable, et obligerait légalement
les finances de l'État.

La question est plus difficile à résoudre lorsque
ce gouvernement émet un emprunt pendant une
guerre civile, pendant le temps où le pouvoir est
disputé entre le gouvernement détenteur du pou-

voir et un autre parti qui constitue un gouvernement provisoire. Nous pensons que, dans ce cas, il ne suffit plus d'examiner quel est en fait, des deux gouvernements, celui qui représente la majorité de la nation, pour décider que les emprunts qu'il émettrait seraient valables et engageraient les finances du pays, tandis que les emprunts émis par l'autre partie seraient nuls et non avenue. Cet examen sera nécessaire et utile pour la plupart des actes d'un gouvernement, mais il ne le sera pas toujours pour la question des emprunts. Il nous semble qu'il faut procéder ici à la recherche du caractère de l'emprunt et à la destination des fonds, pour décider s'il oblige ou non la nation. C'est que, dans ce moment de troubles, il ne suffit pas de se servir du nom de l'État pour l'engager en contractant, il faut que les dettes créées aient été faites en vue de son utilité et de ses besoins. S'il est évident que l'emprunt a été émis pour que les fonds qui en proviendraient serviraient pour les besoins du pays, pour des travaux publics, l'agriculture, l'industrie, ou pour parer à un sinistre quelconque, et qu'on ait d'autre part la preuve que les fonds n'ont pas été détournés de leur destination, dans ce cas l'emprunt est une opération ordinaire, un acte d'administration, qu'il appartient au gouvernement de fait en possession du pouvoir, et à lui seul de faire;

l'examen de la question de fait, déjà signalé, sera nécessaire dans ce cas, et on doit décider que les emprunts de ce genre, émis même pendant une guerre civile par la partie détentrice du pouvoir, obligeront la nation, tandis que ceux émis par l'autre partie ne l'obligeront pas.

Si, au contraire, l'emprunt n'a été émis que pour fournir l'argent nécessaire à l'un des belligérants à faire la guerre à son adversaire, ou si cet emprunt émis pour toute autre raison a servi en réalité à prolonger la lutte, il n'est plus dans ce cas un acte d'administration, il n'est plus alors contracté pour le compte de l'État ; c'est une opération faite au nom et au profit de celui qui l'a émis, pour lui permettre de conserver ou de conquérir le pouvoir ; il n'est pas dès lors équitable et juste d'en faire peser la charge sur la nation tout entière. Les capitalistes qui y souscrivent savent d'ailleurs dès l'origine à quoi s'en tenir sur la validité de l'opération. En fournissant de l'argent à l'un des belligérants, ils prennent par cela même fait et cause pour lui, et stipulent pour ainsi dire sous une condition suspensive, à savoir le succès de leur co-contractant. Peu importe alors si celui qui a émis l'emprunt était ou n'était pas en fait en possession du pouvoir du pays ; dans les deux cas, l'emprunt est émis sous la condition suspensive de son succès ; si la condi-

tion s'accomplit, l'emprunt est valable et oblige nécessairement la nation ; dans le cas contraire, il est nul et non avenu.

L'opinion que nous émettons est d'ailleurs admise par d'autres.

M. Rolin-Jacquemyns (1), examinant la question de savoir si le parti qui l'emporte dans une guerre civile succède aux dettes que le parti vaincu a contractées pour trouver les moyens de le combattre, répond : « Nous croyons qu'une réponse négative « doit être donnée à la question. Ici la foi publique « n'est pas trompée. Car nul ne peut s'attendre à « ce que le vainqueur consente à payer les frais de « guerre que lui a faite le vaincu. » Et M. Robinet de Cléry (2) dit, sur la question de savoir quelle est la valeur d'un emprunt émis par un gouvernement provisoire pendant la guerre civile, que « ceux qui « y souscrivent ne font que prendre parti pour le « chef qui leur demande de l'argent, ils doivent « suivre son sort, et ne peuvent avoir aucune réclamation à faire contre ses successeurs. »

La question que nous venons d'étudier s'est pré-

1. Voy. *Revue de dr. inter.*, 1875, p. 714.

2. Voy. *Jour. Clunet*, 1881, p. 42-46. Voy. aussi l'opinion de M. Odilon Barrot et le rapport de M. Bonjean au Sénat français du 2 juillet 1862 dans *Emp. Portugal*, 1832, p. 208-10 et 243 et s.

sentée en pratique dans une affaire qui a fait beaucoup de bruit et l'objet de plusieurs études ; nous avons nommé le fameux emprunt du Portugal, émis en 1832 par le roi Dom Miguel ; nous devons, vu l'intérêt de cette affaire, chercher à relever les questions de droit que présenta cet emprunt, et y faire l'application des règles que nous venons d'étudier.

L'emprunt Dom Miguel.

Jean VI, roi du Portugal, laissait en mourant, en 1828, deux fils dom Pedro et dom Miguel. La couronne échouait au premier, mais bientôt il y renonça au profit de sa fille dona Maria, en gardant pour lui l'empire du Brésil séparé désormais du Portugal. Pendant la minorité de dona Maria, la régence appartenait à dom Pedro qui, pour éviter à jamais les convoitises de son frère sur le trône du Portugal, résolut le mariage de dom Miguel avec dona Maria, et accorda au premier la lieutenance du royaume pendant la minorité de la reine, sa fiancée. Dom Miguel accepta, mais bientôt trompant le pacte fraternel, malgré le serment prêté à Vienne, il fit un coup d'État, prit définitivement possession du pouvoir royal, et se fit proclamer en 1828, roi du Portugal, par les États de la nation réunis en Cortès.

Dom Pedro vint aussitôt en Europe pour combattre son frère et revendiquer les droits de la reine, sa fille. La guerre commença en 1828, et dura jusqu'en 1834, quand, par la convention d'Evora, dom Miguel se reconnaissait vaincu, et renonçait à tout droit sur la couronne du Portugal, au profit de dona Maria.

C'est au milieu de cette période pleine de troubles pour ce pays, quand le territoire continental du royaume était occupé par les deux armées adverses, que dom Miguel négocia l'émission d'un emprunt pour continuer la lutte.

En juillet 1832, le gouvernement de dom Miguel signait avec MM. Outrequin et Jauge de Paris, un traité ayant pour objet la négociation d'un emprunt de 40 millions de francs divisés en 40,000 obligations de 1000 francs, émises à 680 fr. rapportant 50 fr. d'intérêt annuel (c'est-à-dire intérêt réel de $7\frac{1}{3}$ 0/0 environ), et amortissables au pair en 32 années. Quittance en fut donnée le 5 octobre 1832, et l'emprunt fut négocié à la Bourse de Paris le 3 avril 1833, et inscrit à la cote officielle.

Telle est l'histoire de cet emprunt, et la question qu'il souleva fut celle de savoir s'il obligeait les finances portugaises, mais avant de la reprendre il faut mentionner plusieurs autres faits intéressants. Au moment des négociations du gouvernement de dom

Miguel avec les banquiers de Paris en vue de l'émission de l'emprunt, dom Pedro avait déjà pris possession d'une partie du territoire continental du Portugal et marchait sur Lisbonne, où il n'a pu entrer que l'année suivante (28 juillet 1833). D'un autre côté, l'emprunt fut émis sans aucune destination spéciale et utile pour la nation portugaise mais seulement pour procurer des ressources à dom Miguel contre l'armée de son frère. Il est déjà acquis, que l'emprunt 1832, fut émis pendant la guerre civile, et en vue de la continuation de la lutte. Quelque temps après le commencement de la guerre civile, le 23 avril 1830, le gouvernement provisoire de dona Maria, établi dans l'île Terceira, publia une protestation dans laquelle il déclarait nuls tous les actes passés ou à passer par dom Miguel. Deux ans plus tard le 2 février 1832, dom Pedro lançait un Manifeste dans lequel il disait « le Portugal gagnera tous les avantages qui résultent de la paix intérieure et de la « considération des étrangers. Le crédit public se « rétablira par la reconnaissance de toutes les dettes « de l'État légalement contractées, soit à l'intérieur « soit à l'extérieur... » (1). Trois jours après son entrée à Lisbonne, le 31 juillet 1833, dom Pedro prit la direction des affaires et signa un décret instituant

1. Voy. *Emprunt roy. Portugal*, 1832, p. 142-3.

une commission du Trésor public où il était dit : « à
« l'égard de ces fonds (ceux de l'emprunt), la commis-
« sion serait autorisée uniquement à en opérer le re-
« couvrement, par cette raison qu'un contrat pareil
« n'étant pas obligatoire pour le Trésor du Portugal
« il répugnait à ma générosité, de mettre le moindre
« empêchement à leur remise entre les mains de
« ceux auxquels ils peuvent appartenir de droit en
« temps convenable » (1). Le gouvernement de dom
Pedro en s'installant à Lisbonne, trouva donc dans
le Trésor public une somme provenant de l'emprunt
puis en outre, il a envoyé un représentant à Lon-
dres et à Paris pour opérer les encaissements, et pour
poursuivre les souscripteurs qui n'avaient pas fait
leurs versements.

Cet emprunt obligeait-il le gouvernement légitime
de dona Maria qui succéda à celui de Dom Miguel ?

Une grave controverse s'éleva sur ce point, on a
beaucoup écrit et parlé pour la solution affirmative
et pour la solution négative de la question. La plu-
part néanmoins des opinions produites, se résument
en faveur de la thèse qui reconnaît l'obligation du
gouvernement portugais, mais on doit beaucoup ra-
battre sur ce qui a été produit en faveur de cette
thèse, car pour la plupart, c'était l'intérêt des créan-

1. *op. cit.* p. 152.

ciers ou de leurs conseils qui parlait, et on doit remarquer, que les porteurs de titres de l'emprunt dom Miguel étaient en général peu intéressants, si l'on excepte quelques-uns d'entre eux, qui étaient possesseurs de titres soit pour les avoir conservés dès l'origine quand ils avaient été achetés à un prix sérieux, soit pour les avoir trouvés dans la succession de leurs parents, les autres étaient des spéculateurs, ayant acheté leurs titres à vil prix, plusieurs années après l'émission, et qui voulaient profiter de la faiblesse d'un petit gouvernement, pour se faire rembourser à leur valeur nominale des titres sans valeur ou à peu près. Quelle que soit la légitimité de ces réclamations, la question de droit reste en principe la même, et conserve son intérêt théorique.

Le seul écrit vraiment sérieux et scientifique qui ait été écrit sur cette matière, et concluant à la validité de l'emprunt 1832, est la brochure de MM. les professeurs Alglave et Renault (1). Nous regrettons seulement de ne pas être de leur avis, qu'il nous soit permis d'émettre une opinion contraire. Nous pensons que par la simple application des principes théoriques que nous avons expliqués plus haut, on doit arriver à cette conclusion que l'emprunt dom Miguel n'obligeait pas la nation portugaise. Il n'y a

1. Alglave et Renault, *La Personnalité de l'État*, etc.

pas à se préoccuper, selon nous, si dom Miguel a été ou non un légitime souverain du pays, ni s'il avait, au moment de l'émission de l'emprunt, le gouvernement de fait de la nation portugaise, et encore moins, s'il avait été reconnu diplomatiquement par les puissances européennes. Du moment que l'emprunt a été émis pendant la guerre civile, et en vue de continuer la lutte, c'est, conformément à notre opinion théorique soutenue plus haut, un contrat conditionnel et aléatoire, subordonné pour sa validité au triomphe du parti de dom Miguel, et du moment que son adversaire dom Pedro a vaincu, la condition ne s'est pas accomplie, par conséquent l'emprunt doit être considéré comme nul et non avenu.

Mais les souscripteurs de cet emprunt, a-t-on dit, n'ont voulu prendre parti ni pour dom Miguel ni pour dom Pedro, ils n'avaient aucune passion dans la lutte engagée au Portugal, ils ont entendu faire une opération sérieuse ; tout démontre d'ailleurs qu'elle l'était, son émission régulière à Paris, son inscription à la cote de la Bourse, le taux modéré qu'acceptaient les souscripteurs ! Quoiqu'on puisse discuter sur cette appréciation, et dire qu'un intérêt réel de $7\frac{1}{3}$ 0/0, ne soit pas un intérêt modéré, que l'émission de titres de 1.000 fr. faite à 680, remboursables au pair, ne soit pas très régulière, nous disons

que ce n'est pas la bonne ou la mauvaise foi des souscripteurs qui détermine le caractère du contrat, ce sont les circonstances mêmes dans lesquelles il a été consenti, et la condition du gouvernement qui a émis l'emprunt; on aurait voulu en effet, faire l'opération la plus honnête, que le contrat ne resterait pas moins conditionnel, parce que le gouvernement emprunteur promettant en son propre nom ne pourrait remplir son obligation, qu'en cas de succès. Il n'y a pas à tenir compte de la déclaration du comité pedriste en 1830, par laquelle on annulait tous les actes de dom Miguel, car ce n'est pas de l'acceptation du gouvernement de dom Pedro que résulterait la responsabilité émanant des actes de son prédécesseur qui pèserait sur le Portugal.

On a voulu faire résulter cette responsabilité de ce que dom Pedro en s'emparant de Lisbonne trouva dans la caisse du Trésor public de l'argent provenant de l'emprunt, et des traites qu'il fit rembourser avec la promesse de restituer à qui de droit; c'était bien, a-t-on dit se comporter comme l'ayant-cause du précédent gouvernement et reconnaître l'existence et la validité du contrat; nous remarquons que, quelque bizarre fût-elle la conduite du gouvernement de dona Maria déclarant répudier le contrat, en même temps qu'il en réclamait l'exécution, on ne peut pas en conclure, qu'il se reconnaissait l'ayant-cause du gou-

vernement précédent, si l'exécution demandée faisait présumer sa reconnaissance de la dette, sa déclaration expresse de répudiation détruit cette présomption. Les tribunaux, à qui s'adressa ce gouvernement pour obtenir les versements dûs par les souscripteurs, auraient pu le débouter comme n'ayant pas qualité pour procéder à ces poursuites, mais de ce qu'ils ne l'ont pas fait, on ne peut pas faire découler la responsabilité du Portugal.

On a fait remarquer qu'il y avait injustice de la part du gouvernement de dom Pedro de ne pas avoir voulu reconnaître l'emprunt dom Miguel tandis qu'il avait accepté et pris à sa charge d'autres actes de ce prince, c'est ainsi que dona Maria a reconnu et consolidé deux emprunts intérieurs émis par dom Miguel en 1828 et 1831 (*Emprunt Portugal*, p. 160-7). Mais la différence entre ces deux emprunts intérieurs d'une part, et l'emprunt extérieure de 1832 d'autre part, suffit pour expliquer l'inégalité de traitement; ces deux emprunts intérieurs étaient des actes faits en vue des besoins de la nation et de son utilité, ils avaient servi à éteindre la dette flottante, c'étaient des actes réguliers, et par conséquent purement et simplement valables du moment qu'ils ont été faits par le gouvernement détenteur du pouvoir; l'autre emprunt, au contraire, celui de 1832, était,

comme nous l'avons remarqué; un acte conditionnel, il a été considéré comme non venu, parce que la condition ne s'est pas accomplie.

Ce qui finit par démontrer la justesse de notre opinion est le fait suivant : lorsque dom Pedro vint en Europe, il eût recours à un emprunt émis à Londres, et paru pour la première fois à Paris en 1834, emprunt appelé *Pedriste*. Cet emprunt a été maintenu par le gouvernement de dona Maria et fondu ensuite dans la Rente portugaise 3 0/0. Cet emprunt était, comme celui de dom Miguel, conditionnel et aléatoire et n'a été reconnu, que parce que la condition du succès du parti pedriste a été accomplie. Si, au contraire, dom Pedro avait été vaincu, la condition aurait défailli et l'emprunt serait considéré comme non venu. Croit-on que dom Miguel l'aurait reconnu? Certainement non, pourquoi en serait-il autrement de celui de 1832 ?

Est-ce à dire que le gouvernement portugais ne fût responsable au moins pour les sommes trouvées dans la caisse du Trésor, et celles qu'il a reçues plus tard en vertu des traites ? La seule promesse de restitution, contenue dans le décret de Lisbonne, pourrait suffire pour répondre qu'il était tenu à restituer ; on a prétexté que ce décret, étant pris sans le concours des pouvoirs constitués du pays, était inconstitutionnel, et n'obligeait nullement l'État à resti-

tuer ce qu'il a reçu ; basé sur cet argument, le gouvernement de Lisbonne a refusé pendant près de 60 ans toute restitution.

En admettant toutefois l'inconstitutionnalité du décret, l'argument imaginé serait solide et fondé si l'obligation de rendre ce qu'on a indûment reçu, ne résultait que de la promesse qu'on pourrait faire de restituer, mais cette obligation repose sur des principes indéniables de justice et d'équité, et non pas sur le bon vouloir de celui qui a reçu l'indû. Aussi la promesse contenue dans le décret de Lisbonne fût-elle valable, n'entrerait nullement en ligne de compte pour la détermination de cette obligation. Le gouvernement portugais, en touchant ce qui ne lui appartenait pas, prenait virtuellement l'engagement de le rendre à son véritable propriétaire, par leur inscription d'ailleurs aux budgets portugais on prouve qu'on a employé les fonds touchés à des dépenses utiles, on doit donc être tenu à les rendre, en vertu du principe que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui.

On a produit un second argument pour écarter cette obligation. Dom Pedro se serait approprié des sommes touchées, à titre de butin de guerre, nous avons déjà (1) combattu cette confiscation, et dit que s'il y a appropriation elle doit être

1. p. 32-34 *suprà*.

accompagnée des charges qui grevaient les biens acquis chez le prédécesseur, dans l'espèce, dom Miguel avait acquis la propriété de ces fonds avec la charge de les rendre un jour aux souscripteurs, si dom Pedro, en entrant à Lisbonne, s'est approprié de ces sommes, il n'a pu le faire qu'avec la charge dont elles étaient grevées auparavant. « Quelque
« large que soit l'idée qu'on se fait du butin de
« guerre, disent MM. Alglave et Renault (1), elle ne
« peut jamais comprendre que ce qui a appartenu à
« l'ennemi vaincu et non ce qui appartient à des
« tiers étrangers à la lutte » (2).

Les sommes de l'emprunt encaissées par le gouvernement de dona Maria, et qui, d'après nous, devaient être restituées immédiatement, ont été évaluées environ à 2,600,000 fr. (3).

Les porteurs de titres de cet emprunt ont fait une campagne terrible pour arriver à toucher au moins cette dernière somme, leurs péripéties demanderaient beaucoup de pages pour être racontées tout au long. Nous nous contentons de les résumer.

Des pétitions furent, dès l'origine, adressées au gouvernement français en le priant d'intervenir et

1. *Op. cit.*, p. 33 etc.

2. Voy. aussi l'opinion de M. Berryer et Odilon Barrot dans *L'emprunt Portugal*, 1832, p. 206-8, 208-10, et Rolin-Jacquemyns, *Rev. d. int.*, 1875, p. 714.

3. *Emprunt portug.*, 1832, p. 265.

forcer le Portugal de reconnaître cet emprunt ; pendant la monarchie de Juillet, le gouvernement d'alors lié avec le Portugal par le traité de la Quadruple-Alliance ne crut pas devoir intervenir ; ces pétitions eurent le même sort jusqu'à celle de 1853, adressée au Sénat, qui donna lieu à un rapport de M. Lebœuf de Montgermont concluant à l'intervention du gouvernement français pour obtenir une transaction par le gouvernement portugais. Le Sénat renvoya la pétition au Ministre des affaires étrangères. Les porteurs envoyaient à cette époque à Lisbonne M. Sala, pour conclure une transaction avec le gouvernement portugais, mais ses démarches restèrent infructueuses. Par suite de la pétition de 1853, une négociation diplomatique commença mais elle n'aboutit pas, parce que le gouvernement portugais se retranchait derrière l'inconstitutionnalité du décret de restitution de juillet 1833. Au moment de l'émission des obligations des chemins de fer portugais en 1860, les porteurs firent des démarches auprès du Ministre des affaires étrangères pour ne pas permettre la négociation de ces valeurs à la Bourse de Paris, mais on n'obtint aucun résultat. En 1860, nouvelle pétition adressée au Sénat, qui donna lieu en 1862 à un rapport de M. Bonjean concluant à l'impossibilité d'une intervention diplomatique. En 1864-66, le gouvernement portugais fit des offres de transaction, mais on n'aboutit pas.

En 1878, pétition des porteurs français, et en 1879, pétition des porteurs hollandais, aux Cortès portugaises, qui ne donnèrent aucune réponse. Lors de l'émission de l'emprunt portugais de 38 millions de francs, en 1879, les porteurs français adressèrent une protestation au Ministre des Finances pour interdire l'inscription à la cote de la Bourse de Paris de cet emprunt, ce qui n'empêcha, ni l'émission ni l'inscription à la cote. La fureur des porteurs, atteignit à ce moment-là une limite inusitée ; la commission syndicale des porteurs, voulant discréditer le gouvernement portugais en France, faisait afficher sur les murs de Paris, des adresses injurieuses à l'égard de ce Gouvernement, à tel point que l'ambassadeur portugais le comte de San Miguel, crut devoir intervenir, et poursuivre devant les tribunaux pour diffamation, le président de cette Commission le Comte de Reilhac, et le secrétaire M. Battarel, le tribunal correctionnel de la Seine les condamna par défaut à 3000 fr. d'amende et M. Battarel à 4 mois d'emprisonnement (1). Les intéressés formèrent opposition, et le nouveau jugement les acquitta (2). Sur l'appel du gouvernement portugais la Cour de Paris confirma le jugement attaqué, pour défaut de texte punissant les injures contre les gou-

1. Voy. *Droit*, 31 août 1879.

2. *Droit*, 9 janvier 1880.

vernements étrangers (1). En même temps la question des droits des porteurs fut portée devant la Chambre des députés en France, et la Chambre, dans sa séance du 12 juillet 1880, par un vote unanime, déclarait que « la réclamation des porteurs de titres de l'emprunt portugais 5 % 1832 était absolument fondée et légitime, que le gouvernement français devait employer toute son influence pour la soutenir, et que le gouvernement portugais ne saurait plus longtemps s'y soustraire sans manquer à la probité la plus vulgaire et sans s'exposer à perdre tout crédit en Europe ».

Pendant les années qui suivirent le gouvernement portugais, qui avait constamment besoin de recourir à des emprunts à l'étranger pour combler les déficits de ses budgets, prêta l'oreille à ces réclamations, et entama de nouveau les négociations avec les porteurs, mais on n'arriva à aucune entente, parce que d'un côté les exigences de ceux-ci, étaient trop grandes, et le désir du gouvernement portugais d'arriver à une transaction peu solide; ce qu'il cherchait surtout c'était de ménager son crédit, particulièrement au moment de chaque nouvelle émission d'emprunt. Au moment de l'émission de l'emprunt 1890 les porteurs de l'emprunt dom Miguel,

1. *Gazette des Trib.* 23 juillet 1880.

s'y sont opposés et se sont adressés au Ministre des Affaires étrangères, M. Ribot, pour interdire l'inscription de cet emprunt à la cote de la Bourse (1). A ce moment les placards et les affiches contre le gouvernement portugais reparurent sur les murs de Paris, l'opinion publique quoiqu'indignée par cette conduite irrévérencieuse à l'égard d'un gouvernement étranger, des porteurs, blâmait ce gouvernement de l'insistance qu'il mettait à ne pas vouloir rendre au moins les sommes de l'emprunt 1832, dont il avait profité et qu'il détenait injustement, mais cette fois encore la campagne échoua, et l'emprunt fut émis. Le gouvernement portugais commença alors à comprendre combien la politique qu'il suivait à l'égard des porteurs, était nuisible pour ses intérêts ; et à la fin de 1891 se trouvant de nouveau dans l'embarras, surtout pour le paiement du coupon de janvier 1892 de sa rente, il se décida, pour éviter une nouvelle campagne de la part des porteurs de l'emprunt dom Miguel qui eût été désastreuse pour son crédit, à entrer de nouveau en négociations avec eux, et leur donner une somme de 2 millions et demi, somme représentant à peu près les fonds de l'emprunt dom Miguel, qu'il avait touchés.

En décembre 1891, le *Journal officiel* publiait l'avis

1. Voy. la lettre adressée au Ministre dans *Petit Journal*, 12 mars 1890.

suivant : « Le Comptoir National d'Escompte de Paris, ayant été chargé de mettre en réserve sur le produit de l'emprunt des Tabacs portugais une somme de 2,500,000 francs destinée aux porteurs d'obligations dom Miguel 1832, invite les porteurs à lui adresser leurs demandes accompagnées des titres leur appartenant. Le dépôt de ces titres devra être effectué dès à présent et avant le 1^{er} mars 1892 aux guichets du Comptoir National d'Escompte de Paris et des ses agences où les intéressés trouveront les bordereaux nécessaires. Après l'expiration du délai indiqué pour le dépôt de ces titres et après leur vérification, un avis sera publié réglant le mode de répartition de la susdite somme de deux millions et demi de francs entre ceux des déposants qui consentiront à l'abandon définitif de toute réclamation quelconque contre le gouvernement portugais du chef du dit emprunt ». Il ressort de cet avis que *seuls* les porteurs qui ont déposé leurs titres et adhéré à l'abandon de toute réclamation ultérieure contre le gouvernement, ont pu prendre part à la répartition de la somme offerte. Il semble que désormais, cette question de l'emprunt dom Miguel soit définitivement liquidée, et toute nouvelle réclamation éteinte, en droit d'ailleurs, et d'après notre avis, le gouvernement portugais a rempli quoiqu'un peu tardivement l'obligation qu'il avait prise

à sa charge (1). L'histoire de cette fameuse affaire démontre, que tôt ou tard, les gouvernements sont tenus à acquitter leurs dettes, et que leur intérêt même les oblige à remplir les engagements contractés.

1. En stricte équité, on devrait faire peser sur l'État portugais, l'obligation de rembourser les intérêts de la somme touchée du jour où il s'en est servi pour ses besoins particuliers.

TROISIÈME PARTIE

De l'exécution et de l'inexécution du contrat

CHAPITRE I^{er}

DES CAS DANS LESQUELS ON PEUT DIRE QU'IL Y A INEXÉ-
CUTION.

L'exécution fidèle d'un emprunt d'État consiste dans le paiement régulier des coupons ou remboursement des obligations, et dans l'observation stricte de toutes les clauses du contrat. Lorsque la conduite de l'État emprunteur est autre, si par exemple, il suspend le service de l'emprunt en ne payant plus soit le capital soit les intérêts, s'il réduit le premier ou les seconds par simple acte d'autorité, il y a là incontestablement inexécution du contrat, et l'État se trouve en banqueroute ; nous nous occuperons spécialement de ce cas, et nous rechercherons les règles qui y doivent être appliquées. Le cas s'est présenté fréquemment dans ces dernières années, mais il n'est

pas neuf, ces inexécutions ont été aussi fréquentes que scandaleuses dans les 15^e. 16^e 17^e et 18^e siècles. On peut citer maints exemples de gouvernements de ces époques, qui se sont servi de moyens commodes pour laisser leurs engagements sans exécution ; ils opéraient tantôt par voie de réduction du capital nominal des créances sur l'État, tantôt par retranchement d'une partie des intérêts dûs, c'est à ce dernier procédé que font allusion les vers suivants du poète :

Et ce visage enfin plus pâle qu'un rentier
A l'aspect d'un arrêt qui retranche un quartier.

Cette pratique, devenue plus rare cependant dans le 18^e siècle, fut de nouveau remise en vigueur à la fin de ce siècle et au commencement du nôtre. Elle disparut pour une période de quarante ans après l'époque napoléonienne, mais pour reparaitre avec beaucoup plus de vigueur dans cette seconde moitié du XIX^e siècle (1). Presque tous les États modernes, qui plus qu'on ne croit, se sont trouvés dans la triste nécessité de méconnaître leurs obligations, et il ne semble pas que nous soyons encore arrivés à la fin de cette période féconde en banqueroutes gouvernementales ; au contraire, la crise financière qu'on traverse actuellement en Europe, conséquence d'une si-

1. Voyez. Jozon, un article dans la *Revue dr. intern.*, 1869, p. 273 et s. et Kaufmann. *Revue dr. intern.*, 1890. p. 565 à 567.

tuation politique inusitée, présage de nouveaux désastres plus terribles peut-être que les précédents.

Dans les mesures arbitraires prises par les gouvernements, avant de réduire le capital ou les intérêts de leurs emprunts, il n'y a pas à distinguer suivant que ces emprunts ont été émis dans le pays ou à l'étranger ; du moment qu'ils s'adressent à tout le monde, les souscripteurs étrangers contractent dans les deux cas avec l'État emprunteur un contrat dont nous avons étudié la nature et la condition, l'État porte atteinte à leurs droits en prenant des mesures législatives contraires à leurs intérêts.

Les droits et les devoirs sont peut-être quelque peu différents lorsque l'État se trouve en présence de porteurs qui sont ses sujets ; dans ce cas les mesures législatives qu'il prendrait au préjudice de leurs droits seraient moins injustes, parce que les lois étant votées par la représentation nationale, elles sont en quelque sorte édictées par la majorité de la nation. En tout cas, il n'y a là qu'une question de droit interne, les règles du droit international n'entreront nullement en ligne de compte (1).

Il y a certains cas où l'on peut se demander s'il y a véritable inexécution du contrat d'emprunt.

1. Parfois les États dont la banqueroute est pro-

1. Voy. Jozon, *loc. cit.*

che se trouvant, faute de fonds nécessaires, dans l'impossibilité de payer les coupons de leurs emprunts, emploient un procédé commode, qui tient le milieu entre la bonne exécution de leurs engagements et la banqueroute, et il est le signe précurseur de celle-ci. Ce procédé s'appelle la *capitalisation des paiements* ; au lieu de payer en espèces les coupons échus et les obligations amorties, on délivre des certificats du montant des coupons et de ces obligations, portant intérêt dans un délai déterminé. La capitalisation peut être totale ou partielle ; elle est seulement partielle lorsque le paiement se fait pour une fraction au moins en espèces. C'est ce procédé qu'employa le gouvernement ottoman quelque temps avant sa banqueroute. Il prescrivit par une loi du 6 octobre 1873 que les intérêts et l'amortissement de presque tous les emprunts devraient être servis, pendant 5 ans, moitié en espèces et moitié en titres nouveaux portant 5 0/0 d'intérêt. La même chose arriva en Espagne ; après l'accord et la consolidation survenus en 1867, le gouvernement espagnol se trouva de nouveau dans l'impossibilité de continuer le service intégral de ses emprunts ; par une loi du 2 décembre 1873 il décida que les porteurs de ses titres ne toucheraient plus que les $\frac{2}{3}$ des coupons en numéraire, et l'autre tiers en titres de la Dette consolidée inté-

rière ou extérieure, délivrés au taux de 50 0/0 du capital nominal. De même en Grèce, au commencement de 1893, le gouvernement hellénique conclut une convention avec la maison Hambro et fils de Londres, pour l'émission d'un emprunt de consolidation (*Funding-Loan*) dont les titres serviraient à payer pendant deux ans les coupons de presque tous les emprunts grecs, qu'on ne pouvait payer en numéraire. Ces mesures, comme nous le disions plus haut, sont le prélude de la banqueroute. On peut le constater dans les trois exemples que nous venons de donner ; l'application de la mesure prise n'a duré que quelques mois, en Espagne la banqueroute survint sept mois après en juillet 1873, en Turquie cinq mois après en mars 1876, et en Grèce huit mois après l'emprunt de consolidation en décembre 1893.

Le procédé employé par la seule volonté du débiteur constitue certainement une violation des engagements pris, puisqu'au lieu du numéraire qu'on a promis de donner on délivre un nouveau titre de créance, portant intérêt, il est vrai, mais non susceptible de réalisation immédiate sans perte dans la plupart des cas. C'est une *datio in solutum* qui, comme dans le droit privé, ne doit être possible sans le consentement du créancier ; le principe qu'émet l'article 1243 du Code civil français est une règle d'équité et de justice universelle, qui doit, par conséquent, être

appliquée même dans les rapports internationaux. Toutefois, malgré le préjudice momentané que cette mesure cause aux porteurs de titres d'un emprunt, comme le contrat, ici, est en grande partie un acte de confiance, il faut avoir égard aux circonstances pour apprécier la gravité de la capitalisation des paiements. Nous déciderons en conséquence qu'en premier lieu la mesure doit être prise d'un commun accord ou tout au moins après consultation des représentants des porteurs, et en second lieu elle ne doit pas être considérée comme une véritable inexécution du contrat lorsqu'elle est sincère et temporaire ; car dans ce cas, elle sauvegarde les intérêts mêmes des porteurs, en évitant par la suspension momentanée des paiements en numéraire qu'un embarras financier soit la cause de la banqueroute définitive. Mais si, au contraire, elle n'est qu'un moyen dilatoire pour gagner du temps et retarder la catastrophe finale, on doit s'opposer à l'application de cette mesure qui aggraverait bien souvent la situation du débiteur, car il vaut bien mieux, dans l'intérêt commun des deux parties, lorsqu'il y a impossibilité réelle de remplir ses engagements, de le déclarer ouvertement, et chercher dans un règlement honnête la solution des embarras financiers.

2. La conversion est l'acte par lequel on trans-

forme les conditions d'un emprunt précédent, surtout quant à la diminution du taux de l'intérêt, en émettant un nouvel emprunt avec la faculté accordée aux porteurs de titres de l'emprunt converti, soit d'accepter les nouveaux titres en paiement de leur créance, soit de réclamer le remboursement du capital des anciens. C'est un moyen financier employé par les gouvernements dont les finances sont en bon état, pour se procurer une économie sur le service de leur Dette publique. On s'est demandé si dans quelques cas cette opération ne constituerait pas une violation des droits des créanciers, et partant si elle ne pourrait être considérée comme une inexécution de l'emprunt appelé à la conversion. La question s'est notamment présentée lors de la conversion de la Dette privilégiée égyptienne, en 1890. Le gouvernement khédivial se proposait de convertir, avec l'assentiment des puissances européennes, le montant de cette Dette qui s'élevait à 22,300,000 livres st. et portait un intérêt annuel de 5 0/0, par remboursement au pair, ou échange avec de nouveaux titres à 4 0/0. Les porteurs des titres de la Dette privilégiée, à Londres, ont contesté au gouvernement égyptien le droit de convertir cette Dette. Le gouvernement égyptien fit connaître par le *Journal officiel* égyptien du 30 mars 1889 qu'il avait le droit de rembourser au pair les obligations de la

Dette privilégiée avec l'assentiment des puissances : il consulta les membres les plus éminents du barreau égyptien et le contentieux du vice-royaume, qui se sont prononcés pour la légalité de la conversion. La question avait été portée devant la Chambre des Communes par M. Isaacson, qui a demandé au premier lord de la Trésorerie si la conversion était possible malgré les engagements exprès imprimés sur les obligations en conformité des décrets de 1876 à savoir : « l'emprunt portera intérêt au taux de 5 0/0 par an payable par semestres...et sera amortissable au pair *en 65 ans* par tirages semestriels. » Le gouvernement britannique répondit que les jurisconsultes de la couronne s'étaient prononcés pour la légalité de l'opération, et adhéra au projet de conversion (1).

Nous pensons aussi que l'opération était légitime et légale comme toute autre qui se ferait dans les mêmes conditions, le délai d'amortissement, imprimé sur les titres des emprunts amortissables, ne signifie, en effet, nullement que le gouvernement emprunteur ne peut rembourser les obligations de l'emprunt avant l'expiration du délai indiqué ; mais seulement l'obligation de les rembourser au plus tard dans ce délai. Lorsqu'on veut stipuler l'inter-

1. Voy. *Livre jaune*, 1893, p. 227.

diction de rembourser pendant un certain délai, on prend soin de l'indiquer expressément. Ainsi par exemple, le décret de conversion de la rente française 4 1/2 0/0 en rente 3 1/2 0/0, en date du 18 février 1894, stipule dans son art. 2 : « la nouvelle rente 3 1/2 0/0 ne pourra être ni remboursée ni convertie pendant un délai de huit années, soit avant le 16 février 1902. » De même l'emprunt bulgare de 1890 (30 millions de fr.) hypothécaire au premier rang sur les chemins de fer de l'État (Tsaribrod-Sofia-Vakarel, et Bourgas-Yamboli) stipule que le gouvernement bulgare ne pourra pas, avant le 1^{er} janvier 1895, retirer les obligations se trouvant en circulation, moyennant remboursement en or et au pair (1). Dans ces cas, il est évident que les porteurs de titres ont le droit de ne pas être remboursés avant l'expiration du délai stipulé. Quant aux rentes perpétuelles, celles qui ne sont pas accompagnées d'un service d'amortissement, nous pensons que la conversion est également possible ; elles ont le même caractère que les rentes perpétuelles entre particuliers, qui sont essentiellement rachetables (2). Les porteurs n'ont pas le droit de réclamer le remboursement de leurs obligations, mais le gouvernement peut l'effectuer quand il veut.

1. Voy. *Compass Finanziellen Jahrbuch fuer Oesterreich Ungarn*, p. 316.

2. Voy. art. 1911, C. c. français.

3. Lorsqu'un emprunt d'État est garanti par une affectation de revenus ou du produit de certains impôts, on peut se demander quels sont les actes que le gouvernement emprunteur s'interdit de faire en vertu de cette affectation. Si l'affectation est accompagnée de la désignation d'un établissement public ou privé, chargé de l'encaissement des revenus affectés et de l'application de ces revenus au service de l'emprunt, toute modification qui serait apportée arbitrairement par le gouvernement à l'organisation de cet établissement, sans le consentement tout au moins tacite des créanciers, serait considérée comme une violation des droits de ceux-ci ; mais il faut, pour que cette modification puisse être considérée comme une inexécution du contrat, qu'elle porte atteinte à la sûreté accordée aux prêteurs, car si elle n'affecte que l'organisation administrative de l'établissement, sans changer les conditions de l'encaissement et de la destination des revenus, il n'y aura là, qu'un acte gouvernemental contre lequel aucune réclamation ne pourra s'élever. Toute suppression des impôts donnés en sûreté des droits des porteurs, ou toute modification apportée à leur mode de perception et leur montant, doit être considérée comme une inexécution du contrat, si ces sûretés ne sont immédiatement remplacées par d'autres équivalentes. En droit, un dé-

biteur n'a pas le droit de remplacer la sûreté stipulée dans le contrat par une autre, mais dans l'espèce on doit reconnaître à l'État le droit de transformer sa législation d'après les besoins particuliers du pays, son devoir sur ce rapport doit primer le devoir qui lui incombe d'observer strictement les clauses du contrat d'emprunt ; il suffit d'ailleurs que les droits des créanciers soient sauvegardés en accordant d'autres sûretés équivalentes, dans la mesure que cela serait possible avec les nécessités gouvernementales.

4. Lorsqu'un gouvernement n'a à son passif que des emprunts purs et simples, sans gage spécial, peut-il contracter un nouvel emprunt avec une sûreté ? la question revient à se demander si les porteurs de titres des anciens emprunts peuvent considérer cette nouvelle émission comme une atteinte portée à leurs droits, et se plaindre pour l'inexécution des engagements de leur débiteur ?

Quelques esprits l'ont prétendu ; d'après eux, le gouvernement qui a une dette générale ne peut pas avoir le droit d'émettre un nouvel emprunt avec gage spécial. Ainsi M. Paul Leroy-Beaulieu (1) écrit dans un de ses articles : « Quand le gros de la dette « publique est constitué sans autre gage que celui

1. *Economiste français*, 26 septembre 1891, p. 387.

« qui résulte implicitement de l'ensemble de la
« solvabilité de l'Etat..., toute émission postérieure
« d'un emprunt avec un gage spécial est au détri-
« ment des créanciers anciens, diminue les ressour-
« ces sur lesquelles ils pouvaient compter, et accroît
« les risques auxquels ils sont exposés. Notre con-
« frère l'*Economist* (de Londres), se demandait
« même récemment si une pareille constitution de
« gage spécial, quand il existe une grosse dette gé-
« nérale, peut être regardée comme légitime. Nous
« tenons, quant à nous, qu'on ne devrait la considé-
« rer comme équitable que dans quelques rares
« cas de force majeure, s'il s'agit par exemple de
« défendre le pays d'une invasion. En dehors de
« cette circonstance exceptionnelle, toute institution
« de gages précis pour une dette nouvelle, est une
« façon de dépouiller ses anciens créanciers... »
Cette opinion, nous semble-t-il, n'est pas fondée en droit; quand il s'agit d'un débiteur simple particulier, personne ne doute qu'il ne puisse constituer un gage ou consentir une hypothèque, à un nouveau créancier, c'est même pour ces dernières dettes que les sûretés sont très utiles, car elles viennent consolider et fortifier un crédit déjà atteint; sans elles un débiteur trop chargé de dettes, ne trouverait pas à emprunter; pour quelle raison en serait-il autrement lorsque ce débiteur est un État? Ses

anciens créanciers n'ont pas à se plaindre, ils auraient dû être plus prévoyants, et demander aussi des sûretés pour l'argent prêté, ils n'ont à s'en prendre qu'à eux-mêmes si le gouvernement emprunteur peut contracter de nouvelles dettes qui passeront avant leurs créances. L'argument qu'on avance, en disant que cette nouvelle émission avec gage spécial serait faite au détriment des anciens créanciers et diminuerait les ressources sur lesquelles ils ont pu compter pour être payés, n'est pas bon, car s'il était vrai, il faudrait conclure qu'un État ne peut pas, après avoir émis un emprunt, en contracter un autre, fût-il, comme le premier pur et simple et sans gage, car il augmenterait par là son passif au détriment des anciens créanciers ; l'argument ne prouve rien, car il prouverait trop s'il était admis. Nous admettons par conséquent qu'un État peut parfaitement émettre un nouvel emprunt avec gage spécial, lorsqu'il en a déjà émis d'autres sans gage, et que les anciens créanciers ne peuvent pas avoir le droit de s'en plaindre.

5. Quelquefois des États se trouvant dans l'embarras pour le service de leurs emprunts, se procurent des ressources en imposant des impôts sur la fortune mobilière et sur le revenu ; ces impôts frappant les coupons et les titres de leurs emprunts sont en quelque sorte des retenues déguisées sur le

paiement des intérêts. On doit examiner si ces taxes ne constituent pas une inexécution du contrat d'emprunt. Il faut faire une distinction ; si le contrat stipule exemption de tout impôt ou taxe dans le pays pour les titres et les coupons de l'emprunt, comme ceci a eu notamment lieu dans la plupart des emprunts tunisiens et portugais, toute disposition qui serait prise par le gouvernement contrairement à cette promesse serait une violation ouverte de ses engagements. Si au contraire pareille clause n'existe pas, et si d'un autre côté les taxes ou impôts qui seraient établis frappent toutes les valeurs mobilières circulant dans le pays, on doit considérer cette mesure comme licite et comme ne constituant aucune violation des droits acquis des créanciers ; c'est qu'à défaut de stipulation expresse il n'y aurait aucune raison de dispenser les porteurs de titres d'un emprunt, de la charge qui résulte d'une mesure frappant toutes les valeurs sans distinction.

6. Le paiement des obligations amorties et des coupons doit se faire dans la monnaie stipulée dans le contrat. D'ordinaire on dit formellement, dans l'acte de l'émission, que le paiement se fera en or, cette déclaration oblige l'État emprunteur de payer en or, dans tous les cas et quelle que soit la situation monétaire du pays.

Si le gouvernement, prétextant d'une hausse exagérée du cours du change et de la prime de la monnaie métallique, voudrait payer en papier monnaie, il violerait l'engagement contracté vis-à-vis des créanciers, et ceux-ci pourraient avec raison se plaindre de cette mesure arbitraire. Nous en dirons autant de toute modification apportée par le gouvernement aux dispositions du contrat quant aux époques d'échéance des paiements et quant aux endroits où ils doivent s'effectuer ; les créanciers peuvent avoir intérêt à ce que les paiements aient lieu aux époques et endroits déterminés dans le contrat, et le gouvernement ne doit pas pouvoir porter atteinte par acte unilatéral et arbitraire, à leurs droits acquis.

CHAPITRE II

DE LA BANQUEROUTE ET DE SON RÈGLEMENT

Nous avons réservé le cas d'inexécution la plus complète, pour l'étudier ici. Un État est en banqueroute quand il est reconnu être dans l'impossibilité de continuer le service de l'emprunt et demande ou impose réduction des intérêts ou du capital, ou des deux à la fois. Nous devons rechercher comment la banqueroute sera réglée et liquidée, quelles sont les règles suivies en pratique, et de quelle manière on a procédé à ce règlement dans les principales banqueroutes gouvernementales de notre époque. Il serait long et peut-être sans intérêt juridique particulier de passer en revue le règlement de toutes les banqueroutes des États modernes, nous nous contenterons d'étudier cette question pour quatre États, en réservant pour un autre chapitre, l'examen de la banqueroute des trois pays où il en résulta l'ingérence financière des puissances étrangères.

Lorsque pour une raison ou une autre le gouvernement emprunteur se trouve dans l'impossibilité

de remplir ses engagements, il doit le déclarer immédiatement comme un honnête commerçant qui, étant dans la nécessité de suspendre ses paiements, demande à être déclaré en liquidation judiciaire. Il doit exposer, dans son intérêt autant que dans celui de ses créanciers, de la façon la plus sincère l'état de ses finances et déclarer ce qu'il peut payer. Il doit entrer immédiatement en relation avec les représentants des porteurs de titres de l'emprunt inexécuté, les appeler auprès de lui pour leur permettre de contrôler la situation du pays et d'examiner ce qu'ils peuvent exiger, sans pourtant qu'il leur soit permis de s'immiscer dans la gestion financière du gouvernement ; les offres du gouvernement à ses créanciers doivent avoir lieu à peu près comme celles faites par le failli et le syndic de la faillite aux créanciers de celle-ci, en vue d'obtenir un concordat ; chaque partie doit faire des concessions pour arriver le plus vite possible à une entente commune. Le gouvernement a grand intérêt à procéder ainsi et à éviter toute mesure prise par voie arbitraire et unilatérale, car ce serait abuser de sa qualité et de son privilège de souveraine indépendance dans une matière où tout est de confiance et de bonne foi ; agir autrement n'aura qu'un seul résultat, exaspérer les créanciers qui ne voudront faire aucune concession et élèveront toute sorte

d'exigences de garanties, rendre l'arrangement impossible, s'attirer les reproches universels de l'opinion publique, motiver peut-être une intervention diplomatique toujours embarrassante, ou, si les conditions de la politique le permettent, une ingérence financière de l'étranger, et enfin, ce qui plus est, perdre à jamais son crédit et son honneur. Les porteurs de titres, d'autre part, doivent avoir égard à la qualité de leur contractant, à la nature du contrat inexécuté et à la nécessité des circonstances, et ne pas avoir des prétentions exagérées et en disproportion avec ce que leur débiteur peut accorder ; il faut avant tout se rendre compte de la situation, de la nécessité du gouvernement de pourvoir aux besoins de l'État, et se contenter de ce qui est possible et réalisable avec l'espérance de revendiquer peut-être ses droits plus entièrement en cas d'amélioration de la situation financière du débiteur.

Une fois les offres faites par le gouvernement et discutées par les créanciers, si elles sont acceptées par la majorité de ceux-ci, l'arrangement devient définitif et remplace les conditions originaires du contrat d'emprunt. Dans cet arrangement on doit tenir compte de la qualité des divers créanciers et notamment maintenir les garanties et les gages accordés, dans la mesure du possible, à ceux à qui ils ont été promis et faire passer dans la répartition

de l'actif les porteurs des emprunts garantis avant les porteurs des emprunts simples.

Dans le cas où les représentants des porteurs ne voudraient pas consentir à des concessions imposées par les circonstances de la banqueroute, nous croyons que le Gouvernement serait en droit, étant donné qu'il ne peut pas rester, dans l'intérêt de son pays, à la merci de ses créanciers, de prendre tout seul les mesures nécessaires, et édicter les conditions du règlement de la banqueroute, pourvu qu'il y procède conformément aux nécessités de la situation et de son état financier, et qu'il ait soin de porter à la connaissance du public l'impossibilité d'arriver avec ses créanciers à une entente à l'amiable. Quant à la représentation des porteurs, l'usage établi est leur réunion en Syndicats et la nomination de représentants qui doivent s'entendre avec le gouvernement intéressé.

Les règles que nous venons de décrire ce sont celles qui résultent, à notre avis, de la nature même des choses, en tenant compte des principes du droit des gens en la matière. Elles ne sont pas toujours suivies d'une façon complète dans la pratique, mais il est à souhaiter que l'usage, déjà commencé dans cette voie, continue, pour arriver un jour à l'adoption universelle de cette procédure aussi équitable que juridique.

Voyons maintenant de quelle façon les choses se sont passées en pratique dans les quatre principaux cas de banqueroute d'État, à savoir de l'Espagne, du Portugal, de l'Argentine et de la Grèce, en procédant par ordre chronologique des arrangements intervenus.

I. — *Espagne.*

De 1807 à 1867, pendant cette période de soixante années, l'Espagne contracta de nombreux emprunts soit *intérieurs* soit *extérieurs*, ayant fait l'objet de diverses conversions qui ont donné naissance aux dettes dites : *actives, passives, différées, amortissables sans intérêts*, etc., etc. Les agissements financiers de l'Espagne, et le peu de respect qui avait été montré dans ces diverses conversions pour les droits des créanciers, avaient provoqué sur les différents marchés d'énergiques protestations, et l'exclusion vers 1851 des nouveaux fonds publics espagnols de la négociation dans les Bourses de Londres, d'Amsterdam et plus tard dans celle de Paris. Elles furent de nouveau ouvertes à ces fonds, en 1867, après la conclusion d'un *accord* accepté par la majorité des porteurs, en vertu duquel les dettes *amortissables* résultant des conversions antérieures, furent converties en dette extérieure 3 0/0 avec obligation par

les porteurs de payer une soulte en argent. Les évènements politiques causèrent à l'Espagne de nouveaux embarras financiers. La révolution de 1868, les fréquents changements de gouvernement, la guerre Carliste, l'insurrection de Cuba, la chute d'Amédée, la République fédérale, le soulèvement de Carthagène, le rétablissement de la monarchie avec Alphonse XII, tous ces évènements produisirent un grand trouble financier et des déficits constants aux budgets, de sorte que l'Espagne dut de nouveau avoir recours au crédit et aux emprunts, mais bientôt le gouvernement se trouva dans l'impossibilité de payer les coupons de sa Dette. Une loi du 2 décembre 1872, dont nous avons déjà parlé, décida que les porteurs ne toucheraient que le $\frac{2}{3}$ des coupons en numéraire et l'autre tiers en titres de la dette consolidée, intérieure ou extérieure, délivrés aux taux de 50 0/0 du capital nominal. Mais cette mesure ne fut pas de longue durée, le 1^{er} juillet 1873 tout paiement en numéraire cessa, et en 1875 il fut remis pour les trois coupons arriérés, des titres *Pagarés*, de Rio-Tinto, et de la Rente 3 0/0 extérieure, au taux de 40 0/0. Il resta, jusqu'en juillet 1876, cinq coupons impayés, lorsqu'une loi du 21 juillet porta réglementation de la banqueroute; en vertu de cette loi, à l'avenir et jusqu'au 1^{er} juillet 1882, les intérêts de la dette consolidée 3 0/0 intérieure

et extérieure, et ceux des dettes 6 0/0 seraient réduits au tiers de la valeur nominale, soit 1 0/0 pour les titres 3 0/0, et 2 0/0 pour les titres 6 0/0. A partir de 1882, les intérêts seraient de 1 1/4 et 2 1/2 0/0, avec progression de 1/4 pour les premiers titres de 1/2 0/0 pour les seconds par an, de façon qu'en 1890, les intérêts seraient payés de nouveau intégralement au taux de 3 et 6 0/0. Quant aux coupons restés impayés, cette loi décidait qu'ils seraient échangés contre des titres spéciaux portant 2 0/0 d'intérêt, et amortissables à raison de 50 0/0 de la valeur nominale en 15 ans.

L'exécution de ce programme ne fut pas complète, car en 1881 et 1882, le gouvernement procéda à une conversion forcée, c'est-à-dire sans faculté de remboursement au pair pour ceux qui ne voulaient pas accepter les nouveaux titres. En vertu d'une loi du 9 décembre 1881 les dettes amortissables étaient échangées contre des titres portant un intérêt de 4 0/0, remboursables en 40 ans, et par la loi du 29 mai 1882 les dettes consolidées étaient échangées contre des titres portant un intérêt de 4 0/0 en rentes perpétuelles (1). Cette conversion correspondait à une augmentation d'intérêt de 3/4 0/0, il y eut en effet pour les titres de la dette extérieure 3 0/0,

1. Voy. le *Financier des Communes* du 20 juin 1884.

paiement d'un intérêt annuel de $1\frac{3}{4}$ 0/0 à partir du 30 juin 1883, avec conversion en rente 4 0/0 sur la base de $43\frac{3}{4}$ piastres du nouveau titre de rente, contre 100 piastres de capital nominal des anciens titres de la Dette. Cette conversion était, en somme, une violation certaine des stipulations des conventions de 1876. Au moment de la conversion, en 1882, les porteurs de la Dette devaient obtenir, en vertu de ces conventions, $1\frac{1}{4}$ 0/0 d'intérêt, or, la conversion leur donnait $1\frac{3}{4}$ 0/0. C'est-à-dire $1\frac{1}{2}$ 0/0 en plus, et moyennant cette augmentation on imposait la compensation de l'abandon d'un revenu, qui serait également de $1\frac{3}{4}$ 0/0 à partir de 1885 et de 3 0/0 à partir de 1890.

Le règlement de la banqueroute espagnole, quoique fait arbitrairement et d'une façon irrégulière, ne peut pourtant pas être considéré comme désastreux pour les créanciers de cet État. La réduction de 42 0/0 qui a été apportée aux intérêts de la dette extérieure, était imposée par la situation financière de l'Espagne, et ce qui a été accordé paraît bien être ce que ce pays pouvait donner à ses créanciers, sans porter atteinte aux besoins de la nation, et au fonctionnement de la machine gouvernementale de l'État.

II. — *Portugal.*

L'histoire financière du Portugal est encore plus triste. Cet petit État a usé et abusé du crédit et du système des emprunts comme aucun autre. Au moment de sa banqueroute sa Dette publique, tant intérieure qu'extérieure, atteignait le chiffre considérable d'environ 3 milliards et demi de francs. A partir de 1876, il y eut presque tous les ans émission d'un nouvel emprunt. Dans le nombre des emprunts il y en a eu un seul avec gage spécial, celui de 1891 4 1/2 0/0 250 millions de capital nominal, garanti par le Monopole des Tabacs. On s'étonne, en suivant attentivement la succession de tous ces emprunts quasi-annuels, du succès des opérations, chaque émission nouvelle était immédiatement souscrite et souvent pour plusieurs fois, ainsi l'emprunt 1888 fut couvert 7 fois, et pourtant il ne fallait pas être grand clerc en matière financière, pour comprendre que la catastrophe arriverait un jour ou l'autre sans trop tarder, puisque malgré tous ces emprunts les déficits dans les budgets étaient à l'état permanent, et les coupons des emprunts ne pouvaient être payés qu'avec le produit du nouvel emprunt. Il y a, peut-être, des raisons politiques qui pourraient expliquer cet aveuglement financier, surtout en France. Les

sympathies pour les souverains portugais de la part d'un certain parti, facilitèrent beaucoup la bonne réussite de ces opérations. C'est à partir de 1890, que la situation a commencé un peu à changer ; l'émission de l'emprunt de cette année fut l'objet d'une vive opposition organisée surtout par le comité des porteurs de l'ancien emprunt dom Miguel, mais cette fois encore l'émission, tant bien que mal, eut lieu. L'emprunt suivant a pu également réussir, grâce au privilège accordé sur les Tabacs. En 1891, la situation se compliqua d'une crise économique et financière en Portugal ; à la fin de cette année des bruits ont circulé annonçant la réduction du coupon de la Dette. Le gouvernement portugais chercha un nouvel emprunt pour éviter la banqueroute ; pour écarter toute opposition de la part des porteurs de l'emprunt dom Miguel, il crut bon de leur sacrifier enfin 2 millions et demi, prélevés sur le produit de l'emprunt des Tabacs, afin de préparer les esprits en sa faveur. Mais rien n'y fit, malgré cette concession les banquiers de Paris et de Londres mettaient trop de conditions de garantie à cette nouvelle émission, que le gouvernement dut y renoncer. Dès lors, il ne restait plus d'autre solution que la banqueroute, chose qui, à notre avis, aurait dû arriver beaucoup plus tôt. Dès le commencement de 1892, le gouvernement entra en pourparlers avec

les comités des porteurs de la dette en vue d'un règlement à intervenir portant réduction, temporaire tout au moins, des intérêts à payer. Après beaucoup de discussion et pas mal de difficultés on commença à vouloir s'entendre. Le 20 mai 1892, le gouvernement portugais adressait aux comités des porteurs, un projet portant réduction de 50 0/0 des intérêts de la Dette. D'autre part M. de Serpa Pimentel, conseiller d'État, président de la Cour de Comptes du royaume de Portugal, dûment autorisé par son gouvernement, alla se mettre en rapport direct avec les comités des porteurs, et discuter avec eux les conditions du règlement ; le 24 mai 1892, il conclut avec les représentants de ces comités un *Convenio*, par lequel le service de la dette publique était réduit temporairement à 50 0/0 des intérêts nominaux, avec stipulation de plusieurs garanties, et d'une augmentation progressive des intérêts pour l'avenir. On pourrait croire que le débat était enfin terminé, la solution trouvée, et que le *Convenio*, étant une convention qui obligeait les deux parties contractantes, allait recevoir exécution. Il n'en fut rien.

Le gouvernement portugais, oubliant son projet du 10 mai, et déchirant le pacte du 24, s'érigea en juge de la question, et prononça son arrêt en la forme d'un décret en date du 13 juin 1892. Cette

conduite n'a pas manqué d'étonner les porteurs et l'opinion publique ; c'était une grave violation de la parole donnée, et une mesure contraire à toutes les règles du droit et de la convenance, et d'autant plus inexplicable qu'on ne voit pas trop pourquoi ce gouvernement faisait des offres et signait des conventions qu'il savait ne pas pouvoir tenir par la suite, ou si ce qui était possible en mai, ne l'était pas en juin, pourquoi ne pas continuer la procédure commencée et suivie jusque-là, au lieu de se prononcer par acte arbitraire et unilatéral ? ce sont questions dont le gouvernement portugais ne se soucia guère et c'est avec raison, nous semble-t-il, qu'il s'attira la colère de ses créanciers et la réprobation générale de l'opinion publique en Europe. Par ce décret du 13 juin 1892, le gouvernement portugais accordait, à partir du coupon d'avril 1892 resté impayé, 33 0/0 pour la dette extérieure en or, et 70 0/0 pour la dette intérieure en papier monnaie ; aux porteurs de la dette extérieure, il promettait une augmentation de revenus et amélioration de traitement pour le cas où le change tomberait au-dessous d'une certaine limite, et les recettes douanières dépasseraient un chiffre donné. Ce décret fut confirmé et complété par la loi du 20 mai 1893 ; elle décida qu'à partir de juillet de cette année, le surplus des recettes fournies par les douanes, au

delà de la somme de 11.000 *contos*, sera dans la proportion de 50 0/0 en monnaie courante, distribué proportionnellement entre les titres de la dette consolidée extérieure (art. 1 § 1), il en sera de même de la moitié de la différence annuelle au-dessous de 22 0/0 en monnaie courante, qui se produira à dater du 1^{er} juillet 1893, sur la prime de l'or pour les envois de fonds aux pays étrangers en vue d'assurer le paiement du tiers de coupon, et l'amortissement respectif (art. 1 § 2). Lorsque les intérêts payés aux porteurs de la Dette extérieure deviendront équivalents avec les intérêts payés aux porteurs de la Dette intérieure, les excédents dont il a été question, seront répartis proportionnellement entre les deux Dettes jusqu'au pair (art. 1 § 3). La loi stipule que toute décharge d'impôt dont profiteraient les titres de la Dette intérieure sera immédiatement appliquée à ceux de la Dette extérieure (art. 1 § 4). Le Gouvernement est chargé par l'art. 1 § 6 de reconstituer la commission de la Dette (*Junta de credito publico*), qui aura le service des deux Dettes ; elle doit être composée de 5 membres tous portugais — un élu par la Chambre des députés, un nommé par le gouvernement et les trois autres élus d'accord par les porteurs de titres nominatifs de la Dette. Enfin le dernier alinéa de la loi permet, dans un délai fixé par un décret du 31 mai 1893, jusqu'au

mois de septembre de la même année, la conversion des titres de la Dette extérieure en Dette intérieure. L'art. 3 de ce décret décide que le paiement des intérêts devra s'opérer *contre la remise des coupons*. Cette remise implique nécessairement quittance finale du créancier, et renoncement à toute réclamation ultérieure pour les $2/3$ non touchés. Il en résulte qu'en promettant une amélioration éventuelle des intérêts mesurée sur l'abaissement du change, et l'augmentation des produits des douanes, la loi du 20 mai 1893, a entendu ne faire bénéficier de cette amélioration que les coupons futurs, au cas où il y aurait lieu de la leur appliquer lors de leur échéance (1),

Ce règlement n'a pas compris le service de l'emprunt des Tabacs 1891, qui continua à se faire intégralement.

Deux griefs principaux ont été produits par les intéressés contre le règlement de cette banqueroute. On s'est plaint d'abord, du paiement intégral de

1. Les porteurs n'ont pas renoncé aux autres $2/3$ des coupons ; c'est ainsi que le conseil de l'Union des porteurs français de rentes portugaises, a décidé la création de certificats conformes à ceux délivrés par le comité anglais, constatant que les coupons n'ont reçu que le tiers, et représentant les droits des porteurs à participer à toute distribution dans les recouvrements poursuivis contre le Portugal pour les $2/3$ restant dûs. Nous doutons que ces certificats aient quelque valeur en droit.

l'emprunt des Tabacs, « la garantie spéciale qui lui
« a été affectée, disaient les créanciers du Comité
« Anversois, ne saurait primer l'hypothèque sur
« tous les revenus de la nation, antérieurement ins-
« crite sur chaque titre de rente 3 0/0 ». Le même
argument est produit à peu près dans des termes
analogues dans une brochure sur la banqueroute (1),
qui dit que le gage sur les Tabacs est nul, puis-
que les Tabacs étaient déjà donnés en gage aux por-
teurs des emprunts 3 0/0. Cet argument n'a à nos
yeux aucune valeur, nous nous sommes déjà expli-
qué sur la validité de la constitution de gage dans
un nouvel emprunt (2), et nous sommes en droit de
conclure que le gage sur les Tabacs dans l'emprunt
portugais était parfaitement valable. Nous avons
également expliqué le sens de la clause, dans les
emprunts d'Etat, d'affectation des revenus généraux
du pays, et nous avons à cet égard cité la décision de
la Cour de Paris dans son arrêt du 25 juin 1877 (3),
nous pensons, en conséquence, que le grief adressé
contre le règlement imposé par le gouvernement
portugais était absolument dénué de fondement, la
prétendue hypothèque sur tous les revenus de la

1. *La Dette portugaise* par Max Hausmeister, délégué aux conférences de Paris de 1892. Stuttgart (chez Strecker et Möser).

2. Voy. p. 171-173, *suprà*.

3 P. 91 et 92, texte et n° 1, *suprà*.

nation portugaise était une vaine formule dépourvue de sens juridique ; le gouvernement n'a donc fait que se conformer à ses engagements sur ce point de vue spécial, en créant un privilège pour l'emprunt des Tabacs, et en ne lui faisant pas subir les conséquences de la banqueroute.

Le second grief était relatif à l'inégalité de traitement fait par le gouvernement portugais aux porteurs de la Dette extérieure vis-à-vis de la Dette intérieure ; sur ce point il y avait certainement injustice, et, malgré la faculté de conversion, il n'est pas moins vrai que la Dette extérieure ne touchait que 33 0/0 des coupons en or, ce qui correspondait avec la prime de 25 0/0 sur l'or à 41 1/4 0/0 en papier monnaie, tandis que la Dette intérieure touchait 70 0/0 des coupons en papier monnaie ; il y avait donc une différence de 28 3/4 0/0 que rien ne justifiait.

Les plaintes des porteurs de titres portugais, eurent un écho dans le Sénat français ; peu de temps après le décret du 13 juin 1892, M. de Sal posa devant le Sénat une question au Ministre des affaires étrangères, relativement aux intérêts des porteurs français de titres de rente portugaise, et lui demandait ce que le Gouvernement comptait faire. Il rappelait les conventions qui avaient été arrêtées entre les porteurs et le plénipotentiaire dûment

autorisé du gouvernement de Lisbonne, conventions déchirées « par un acte d'autorité autant que de « mauvaise foi ». Le Ministre blâma la manière d'agir du Portugal, exprimait l'espoir que les pourparlers seraient repris, et ajoutait : « s'ils n'aboutissent pas, nous aurons alors à examiner la conduite qui doit être tenue ». M. de Sal demandait l'intervention collective des gouvernements européens : « Je « puis, continua le Ministre, donner l'assurance « que nous avons le sentiment que de très nombreux et très respectables intérêts français sont « engagés dans cette question, et que nous ferons « tout ce qui dépendra de nous pour qu'ils soient « l'objet d'un traitement équitable de la part du « gouvernement du Portugal ». On a prouvé par la suite qu'il ne dépendait pas du gouvernement français de mieux régler la banqueroute portugaise, et on a bien fait de ne rien tenter sur ce point, car, nous verrons, que c'est violer les principes du droit international que d'intervenir pour ces questions. De son côté le gouvernement allemand a protesté par l'intermédiaire de son ministre à Lisbonne contre la conduite du gouvernement portugais (1).

1. Voyez la dépêche de protestation, dans les *Arch. dipl.* 1892, t. 3, p. 227.

III. — *Argentine.*

Avec cette République nous nous plaçons en Amérique, devenue la terre classique autant des révolutions que des banqueroutes. Toutes les Républiques de l'Amérique, tant du Sud que du Centre, sauf toutefois le Brésil, ont eu une longue série d'emprunts au bout de laquelle se trouve une banqueroute plus ou moins complète et honnête. Le cas de la République Argentine est un des plus intéressants dans ce nombre, et c'est pour cela que nous l'avons retenu pour l'étudier, nous avons d'ailleurs examiné autre part, la banqueroute de deux autres Républiques américaines, du Pérou et du Honduras.

La République Argentine a contracté de nombreux emprunts surtout dans ces dernières années, et le total de sa dette extérieure atteint le chiffre de 940 millions de fr. environ. Elle a fait, comme d'autres gouvernements, quelque temps avant le dénouement fatal, une émission d'emprunt consolidé (*Funding-Loan*) dont les titres servirent à remplacer le numéraire qui faisait défaut, pour le paiement des coupons de la Dette. Cette émission eut lieu en 1891, pour 175 millions de fr. environ, avec intérêt annuel de 6 0/0. — Cet emprunt ne tarda pas à suivre le sort de ses devanciers, le gouvernement n'a pas pu payer les coupons des nouveaux titres, et se décida

alors à se déclarer insolvable. Des négociations furent entamées avec les porteurs de titres des emprunts en vue d'un arrangement, et on aboutit, en juin 1893, à un accord, accepté par les créanciers par l'intermédiaire du comité Rothschild. Cet accord fut soumis par le gouvernement à l'approbation du Congrès argentin, et après une longue discussion il a été approuvé en décembre 1893. En vertu de cet accord, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1894, l'amortissement des emprunts est suspendu jusqu'en 1901 ; quant aux intérêts, le Gouvernement argentin s'engage à remettre environ 39 millions de francs (4.565.000 liv. ster.) annuellement, jusqu'en 1898 ; cette somme sera partagée entre les divers emprunts sur la base suivante : Tous les emprunts toucheront 60 0/0 des intérêts nominaux, sauf l'emprunt Douanes 1886, 5 0/0, qui est réduit à 4 0/0, l'emprunt des Eaux de Buenos-Ayres 5 0/0 réduit à 4 0/0, et l'emprunt de consolidation 1891 60/0 à 5 0/0. Le service intégral des intérêts sera repris à partir du 1^{er} juillet 1898, et l'amortissement à partir du 1^{er} janvier 1901. On n'a pas une entière confiance dans l'exécution de ce programme, parce que, pendant les quatre années avant cet accord bien qu'on n'eût payé aucun coupon, le budget argentin se solda toujours par un déficit annuel.

Nous devons approuver la conduite du gouverne-

ment argentin, parce qu'à part la mesure de la capitalisation des paiements il a montré, dans le règlement de sa banqueroute, du respect pour les principes du droit international, non seulement la solution a été prise d'un commun accord, mais le gouvernement et les créanciers respectèrent les droits des porteurs des deux emprunts accompagnés de gage, en leur créant une situation privilégiée et à part. Nous approuvons également le traitement meilleur qui a été réservé par les parties aux porteurs de l'emprunt de consolidation ; ces porteurs ne devaient pas, en effet, être considérés comme les autres, car ayant prêté pour le paiement des intérêts dûs aux emprunts précédents, ils étaient — pour employer une expression empruntée au droit commercial — des créanciers *de* la faillite, et non *dans* la faillite.

IV. — Grèce.

La banqueroute grecque est la plus récente, et elle n'a pas été, à l'heure où nous écrivons, réglée d'une façon définitive.

La Grèce peut être comprise parmi les États qui ont fait du système des emprunts un programme politique et financier ; au lieu d'en faire un moyen, en se basant surtout sur les ressources du pays pour

pourvoir aux besoins de son gouvernement, on en a fait un but, aussi la catastrophe qui vient d'arriver était attendue, et devait fatalement survenir.

Dans les treize dernières années le crédit hellénique s'est exercé dans toute son intensité sur les places européennes, et la Dette publique de ce pays a atteint le chiffre de 700-750 millions ; ce n'est pas énorme comme Dette publique d'un Etat, ce chiffre revient à 300 francs environ par tête d'habitant, tandis que la proportion en Egypte est de 375 francs, en Angleterre 425 francs et en France 798 fr. par tête d'habitant, mais c'est beaucoup par rapport aux ressources du pays. La banqueroute aurait dû être déclarée dès la fin de l'année 1892, puisque dès cette époque, le service des intérêts se faisait très difficilement, et on n'arrivait à payer les coupons de la Dette qu'en recourant à des combinaisons de banque, et à des procédés financiers dénotant une grave perturbation dans les finances du gouvernement. On a voulu aussi passer par la phase de la capitalisation, et nous avons vu que le Gouvernement grec contracta, au commencement de 1893, un *Funding-Loan*. La durée de cet emprunt fut, comme celle des emprunts analogues contractés ailleurs, courte, on a compris enfin qu'il fallait tôt ou tard arriver à la banqueroute, et qu'il valait mieux ne pas retarder cette mesure dans l'intérêt de tout le

monde. C'est à la fin de 1893 que le gouvernement grec se décida à la déclarer d'une façon officielle, il exprima le désir d'entrer en pourparlers avec les porteurs de la Dette pour régler la banqueroute, et en attendant la solution qui serait prise d'un commun accord, il proposa à la Chambre un règlement provisoire qui fut voté par elle en décembre 1893.

En vertu de ce règlement le gouvernement est autorisé par la nation à entrer en négociations avec les porteurs des obligations des emprunts en or de 1881, 1884, 1887, 1889 et 1890, pour le règlement du service relatif aux intérêts, à l'amortissement et aux garanties à accorder. Jusqu'à l'approbation législative du règlement définitif, les intérêts de ces emprunts seront provisoirement et en général payés à raison de 30 0/0 en or sur la valeur nominale des coupons, l'amortissement est suspendu, et les impôts taxes et monopoles donnés en garantie sont supprimés, et leurs produits sont versés directement au Trésor. Les emprunts dont il est question sont d'inégales valeur et importance, celui de 1881 est de 120 millions de francs à 5 0/0, avec garantie l'impôt des tabacs, les domaines, et le solde disponible par les douanes d'Athènes, de Patras, et de Zante ; celui de 1884 est de 170 millions de francs à 5 00, a les mêmes gages que le précédent et en plus, le

produit des douanes de Volo, Arta et Yagasi; celui de 1887 est de 135 millions de francs 4 0/0, gagé sur divers monopoles, — les produits du sel, du pétrole, des cartes à jouer, des allumettes, du papier à cigarettes, — qui ont été donnés en ferme à une Société (des monopoles); celui de 1889 est de 125 millions de francs 4 0/0, sans garantie spéciale; enfin celui de 1890 est de 90 millions environ 5 0/0, destiné à la construction d'une ligne de chemin de fer. La mesure provisoire du gouvernement supprime en outre le *Funding-Loan*, et ne porte aucune atteinte au paiement des intérêts des emprunts émis dans le pays en papier monnaie.

Les porteurs de titres grecs se sont réunis en comités dans les différentes capitales, et sont entrés en relation avec le gouvernement d'Athènes, ils ont surtout protesté contre la suppression des garanties attachées à quelques emprunts et à l'inégalité de traitement des porteurs de titres des emprunts extérieurs; réclamations absolument fondées.

Le gouvernement hellénique a violé certainement ses engagements et en émettant l'emprunt de capitalisation, et en procédant au règlement provisoire; il aurait dû, dès l'origine, et avant toute décision, entamer des négociations avec ses créanciers; le règlement provisoire quant à la réduction des intérêts, était peut-être nécessaire puisqu'on a attendu la veille

de l'échéance du coupon de la Dette pour déclarer la banqueroute, mais ce qui est absolument injustifiable est la suppression, même provisoire, des gages donnés, et le détournement du produit des monopoles de leur destination ; les porteurs et les journaux étrangers ont surtout protesté contre la suppression des garanties de l'emprunt 1887 ; il est vrai que dans cet emprunt la garantie était plus forte puisqu'il y avait un établissement qui encaissait les produits des monopoles et les affectait au paiement des coupons, mais l'atteinte n'est pas moins certaine pour les gages qui accompagnaient les deux autres emprunts ; nous pensons que dans le règlement définitif on doit tenir compte de toutes ces garanties, et faire un traitement plus favorable aux créanciers gagistes d'après l'importance de leur gage qu'aux autres ; ainsi, on devrait préférer en première ligne les porteurs de l'emprunt 1887, en seconde ceux des emprunts 1881 et 1884, et en troisième rang viendraient ceux des autres emprunts 1889 et 1890. Le gouvernement hellénique paraît vouloir laisser cette question de la préférence des catégories des créanciers, dans la mesure de ce qu'il peut accorder, à la décision des comités des porteurs. On doit, dans le règlement définitif, renouveler les gages donnés, dans la mesure du possible, ou les remplacer par d'autres garanties équivalentes. Quant à l'inégalité

du traitement qu'on reproche au gouvernement grec, nous pensons également que la mesure prise ne se justifie guère en droit comme en équité. Les règles sur la matière exigent qu'on procède, en cas de réduction des intérêts ou du capital, de la même façon pour tous les emprunts et dans l'espèce on ne comprend pas pourquoi on accorde plus aux uns qu'aux autres. Le gouvernement a donné, dans la discussion de ce règlement provisoire à la Chambre, deux réponses à ce grief. Nous donnons, a-t-il dit, ce que nous pouvons et ce que nos ressources nous permettent de donner, aux emprunts extérieurs, contractés en or, nous donnons 30 % sur les intérêts nominaux parce que nous ne pouvons pas payer davantage en or, aux emprunts contractés en papier monnaie nous payons les intérêts intégralement parce que nous pouvons tout payer en papier monnaie ; nous ne saisissons pas très bien ce raisonnement, si on se fonde pour justifier la réduction sur la monnaie avec laquelle on doit payer, on a l'air de vouloir faire comprendre que la réduction des intérêts n'est que le résultat de la prime sur l'or qui se fait dans le pays, et non pas du défaut des ressources ; s'il n'y a que cette raison là, pourquoi le gouvernement ne donne-t-il pas du papier monnaie à tous les emprunts sauf à le transformer en or, d'après le cours du change, pour les emprunts exté-

rieurs? il leur donnerait toujours plus ; si en effet, on donnait sur 100 dûs en or 100 en papier, en calculant la prime de l'or au cours actuel de 70 0/0, on donnerait en réalité en or, environ 59 0/0, somme qui augmenterait avec l'abaissement de la prime sur l'or. Si au contraire, la nécessité de réduire les intérêts résulte, comme il est probable, du défaut de ressources, on ne voit pas pourquoi on aurait plus de ressources pour les premiers emprunts que pour les seconds. Le gouvernement hellénique a dit en second lieu, les emprunts intérieurs appartiennent aussi bien à des étrangers qu'à des nationaux, on ne pourra par conséquent pas nous rapprocher de la partialité dans la répartition, et nous dire que nous voulons favoriser ceux-ci au détriment de ceux-là. Nous l'avons déjà dit, l'égalité de traitement qui doit exister, ne doit pas être considérée seulement dans les rapports des créanciers nationaux et des créanciers étrangers, mais dans les rapports de tous les emprunts fussent-ils entièrement souscrits par des étrangers.

Les négociations n'ont pas encore abouti, pour le moment on applique le règlement provisoire, et on ne sait pas encore sur quelles bases s'arrêtera l'accord définitif, le gouvernement grec paraît disposé à aller jusqu'à 50 0/0 des intérêts nominaux. En tous cas, il faut souhaiter que la solution n'interviendra

que d'après une entente avec les créanciers, et que le gouvernement hellénique ne suivra pas l'exemple du Portugal.

QUATRIÈME PARTIE

De la sanction du contrat

Nous devons rechercher dans cette dernière partie de notre étude, quelle est la sanction du contrat d'emprunt, soit en théorie, soit en pratique. Nous aurons à examiner et à apprécier les diverses sanctions proposées ou appliquées, notamment la compétence des tribunaux, l'intervention diplomatique, l'ingérence financière de l'étranger et autres théories, et nous conclurons en exposant la véritable sanction, qui, à notre avis, accompagne le contrat.

CHAPITRE I^{er}

DE LA COMPÉTENCE ET DE L'INCOMPÉTENCE DES TRIBUNAUX

La première idée qui vient à l'esprit, en réfléchissant sur les moyens de contrainte dont disposent les porteurs de titres d'emprunt resté inexécuté pour obliger l'État emprunteur à s'exécuter, est l'intervention du pouvoir judiciaire à l'effet d'obtenir condamnation contre le débiteur.

Les tribunaux ont-ils qualité pour accepter les griefs des prêteurs, apprécier la portée du contrat d'emprunt, examiner la valeur des engagements pris, peser les raisons et les conditions de l'inexécution, et prononcer une sentence contre l'État ? Voilà la question que nous posons, et nous sommes d'avis qu'on doit l'examiner aussi bien à l'égard des tribunaux de l'État, qu'à l'égard de ceux des autres pays. La question de compétence qui s'agite ne doit pas être considérée seulement *ratione personæ*, mais aussi et surtout *ratione materiæ*.

Occupons-nous d'abord des tribunaux étrangers.

La question générale de la compétence des tribunaux d'un pays envers un État étranger divise les

autorités du droit international. Trois écoles sont en présence, deux extrêmes soutenant, l'une la compétence, l'autre l'incompétence, et une troisième intermédiaire, dite de la distinction. La divergence sur ce point existait déjà parmi les anciens auteurs. L'école de l'incompétence compte de nombreux partisans et elle se fonde sur les principes du droit des gens de la souveraineté et l'indépendance des États. Les tribunaux d'un pays étant l'émanation partielle de la souveraineté intérieure de l'État, on ne peut pas y soumettre les autres États ; dans la société des nations, un État ne connaît que d'autres États dont il est l'égal, c'est l'application du principe : « *Par in parem non habet jurisdictionem.* » Puis, la compétence serait inefficace, car les arrêts resteraient sans exécution, l'État condamné refuserait son *exequatur* ; cette raison n'est pas bonne ; si, en effet, le principe de la compétence était admis, comme entre particuliers de nations différentes, on admettrait également la possibilité d'obtenir l'*exequatur*, l'État condamné qui le refuserait commettrait une injustice ; c'est donc une pétition de principe que de dire que l'incompétence résultera de l'impossibilité d'exécution des condamnations, car c'est cette impossibilité qui résulte au contraire de l'incompétence. On dit encore que l'incompétence vis-à-vis des États résulte à *fortiori* de celle

qui est admise pour les ambassadeurs, qui ne sont que les représentants de leur État ; cet argument n'est pas fondé non plus, car ce n'est pas de leur État que les ambassadeurs tiennent l'immunité diplomatique, mais de la nature même de leurs fonctions, et c'est pour cette raison que l'incompétence doit exister vis-à-vis des ambassadeurs et qu'elle peut ne pas être admise vis-à-vis des États. On a soutenu enfin que le principe de l'incompétence résultait de ce que les particuliers, en contractant avec un État étranger, se soumettent tacitement à ses lois et à sa juridiction ; mais il n'y a là qu'une affirmation gratuite (1).

L'école de la compétence des tribunaux d'une manière absolue, n'a pas beaucoup de défenseurs. M. Charles Verge a adressé, en 1868, une pétition (2) au Sénat français portant sur la question

1. Voyez sur l'incompétence : Devilleneuve, note. Sirey, 1849, t. 81, et les autorités qu'il cite. — Rolin-Jacquemyns, *Revue de dr. intern.*, 1875, p. 714. — Cuvellier, *Rev. de dr. intern.*, 1888, p. 109 et s. — Laboulaye (opinion de) dans Becker, *Etud. de dr. internat.*, p. 4. — Bluntschli, *Dr. intern. codifié*, art. 130, 140. — Holtzendorff, *J. Clunet*, 1876, p. 431. — Gabba, une série d'intéressants articles dans *J. Clunet*, 1888, p. 108 et s., 1889, p. 538 et s., 1890, p. 27 et s., et les analyses qu'il donne de la littérature sur la question. — Saripolos, t. 1, p. 134 n° 3 et p. 152.

2. *Revue de dr. int.*, 1869, p. 283 et s., et dans le même sens, Sprée, articl. *J. Clunet*, 1876, p. 329 et s. — Wheaton, *Elém. de dr. intern.*, 3^e édit. I, p. 70. — Demangeat, *Rev.*

qui nous occupe, dans laquelle il se prononçait pour la compétence ; ses arguments, reproduits dans des termes analogues par les autres partisans de ce système, se résument en ceci : l'art. 14 du Code français permet de citer devant les tribunaux français tout étranger ayant contracté avec des Français, et comme la loi ne fait aucune distinction, on peut y comprendre les Etats étrangers ; cet argument, purement français, ne nous semble pas péremptoire ; l'art. 14 du Code civil est une mesure exceptionnelle critiquée par beaucoup de personnes, même en ce qui concerne les étrangers simples particuliers, le législateur de 1804 ne paraît pas avoir eu l'intention de s'y occuper d'autres rapports que ceux qui existent entre particuliers, et enfin cette disposition ne peut valoir contre les principes du droit des gens, de souveraineté et indépendance des Etats, s'il résulte de ces principes l'incompétence des tribunaux étrangers. Ces principes, dit M. Ch. Vergé, sont de gros mots, des prétextes ; le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif sont séparés, le pouvoir exécutif est souverain, mais cette souveraineté n'exclut pas l'idée de justice ; seulement l'autorité judi-

pratiq., 1856, I, p. 394. — Pradier-Fodéré, un art. dans *France* (journal), 7 janvier 1868, approuvant la pétition Vergé, et l'opinion de MM. Vavasseur et Bozérien, dans Becker, *Étude de dr. intern.* — Becker, *Emp. D. Miguel*, p. 118 et s. — Demangeat sur Fœlix, t. I, p. 393-4, n^o a.

ciaire, peut-on répondre, ne fonctionne qu'au nom de l'Etat, de la souveraineté duquel elle émane. Le principe de morale universelle du *suum cuique*, du respect de la fortune privée, de l'égalité de tous devant la justice, de la nécessité d'assurer tout droit par une action correspondante, imposent la compétence des tribunaux ; ces principes sont certainement indéniables, même dans les rapports internationaux, il reste à savoir comment ils seront assurés sur le domaine du droit des gens, et il est possible que ce ne soit pas par l'intervention des tribunaux étrangers.

L'école intermédiaire fait une distinction suivant que l'acte qu'on veut soumettre à l'appréciation des tribunaux est un acte que l'Etat étranger a contracté comme simple personnalité juridique, et comme pourrait le faire un particulier, ou un acte contracté en vertu de la qualité souveraine de l'Etat ; dans le premier cas, les tribunaux seront compétents, dans le second, ils seront incompétents. Cette doctrine, admise aujourd'hui par beaucoup de bons esprits, nous semble être celle qui est destinée à prévaloir ; en tout cas, elle concilie les besoins des relations internationales modernes avec les principes du droit. Lorsqu'en effet il s'agit d'un acte émanant du pouvoir politique du gouvernement étranger, les tribunaux ne pourraient pas in-

tervenir, car ils auraient à apprécier et à contrôler un acte gouvernemental, ce qui serait contraire au principe de la souveraineté et l'indépendance des Etats ; lorsqu'au contraire il s'agit d'un acte émanant de l'Etat, comme personne morale et privée, le principe que nous venons de rappeler n'entre point en cause, les tribunaux peuvent utilement intervenir, parce qu'il n'y a pas à craindre qu'ils blessent par leur appréciation le pouvoir souverain de l'Etat (1).

La jurisprudence est également fixée dans ce sens. En France, depuis un arrêt célèbre de cassation en date du 24 janvier 1849, les tribunaux se sont toujours déclarés incompétents vis-à-vis des Etats étrangers ; mais dans ces différentes décisions judiciaires, il s'agit soit d'actes ayant un caractère politique, soit de saisies contre les biens des Etats étrangers ; il ne s'est pas présenté à notre connaissance un cas s'agissant d'un acte privé d'un Etat ;

1. Voyez dans ce sens une note de M. Ch. Royer, Dalloz 1867, 2, 49. — Fiore, un article dans *France judiciaire*, 1883-4, 1, p. 122-141. — Ernest Chavegrin, une note, *Journ. du Palais*, 1886, p. 876-881. — Laurent, *Dr. civ. intern.*, Brux., 1880, t. III, p. 44 et s. — Bar, *Theorie und Praxis*, t. II, p. 660-685, et un article, *J. Clunet*, 1885, p. 645 et s. — Gianzana, *Lo straniero nel diritto civile italiano*, t. I, 2^e part., n^o 113, — Pisanelli, *Commentario di procedura civile degli stati sardi* t. I, 1^{re} partie, p. 527-8. — Weiss, *Tr. dr. int. pr.* Paris, 1886, p. 887.

nous pensons que dans cette circonstance les tribunaux se prononceraient pour la compétence (1). La même jurisprudence est suivie en Allemagne (2), en Angleterre (3), en Autriche (4), en Belgique (5) et en Italie (6).

En 1885, le Conseil fédéral (*Bundesrath*) de l'Empire d'Allemagne a présenté au *Reichstag* un projet de loi qui, d'après ses termes du moins, déniait

1. Voy. Havre, 25 mai 1827; Seine, 2 mai 1828, 16 avril 1849. D. 1849, 1, 1, 7, *ad notam*. Cass. 24 janv. 1849. Trib. de com. Seine, 11 avril 1867, *Droit*, 20 avril. Seine, 1^{er} mai 1867. Cassation, 5 mai 1885, *Journal Palais*, 1886, p. 876.

2. Voy. Cour de Berlin, 14 janvier 1882. *J. Clunet*, 1885, p. 654.

3. Haute cour d'amirauté, Londres, 7 mai 1873. *J. Clunet*, 1875, p. 36. Cette décision donne compétence aux tribunaux anglais pour acte contracté par un État étranger comme simple personne morale, 18 avril 1877, *J. Clunet*, 1878, p. 46. — C. de chancellerie, 27 mai 1869. *J. Clunet*, 1876, p. 125.

4. Cass., Vienne, *Journ. Clunet*, 1881, p. 175, et 1883, p. 67-8.

5. Cour Bruxelles, 30 décembre 1840. *Pasicrisie belge*, 1841, p. 33. Anvers, 11 décembre 1876. *J. Clunet*, 1876, p. 329 et 340-2. Cour Bruxelles, 4 août 1877. *J. Clunet*, 1878, p. 515. — Gand, 14 mars 1879, *J. Clunet*, 1881, p. 82-3. Cette décision reconnaît que les tribunaux belges sont compétents pour juger une convention *privée* passée par un gouvernement étranger.

6. Cassation, Naples, 27 mars 1886, Cour Lucques, 22 mars 1886. *J. Clunet*, 1889, p. 543. — Cour Lucques, 14 mars 1887. *J. Clunet*, 1888, p. 289. — Ces décisions distinguent les actes de souveraineté (*atti d'impero*) et les actes d'administration (*atti di gestione*), et donnent compétence aux tribunaux pour les seconds.

d'une manière catégorique aux tribunaux allemands tout pouvoir quelconque de juridiction sur les Etats et les souverains étrangers. Une commission fut nommée pour étudier ce projet, mais elle le rejeta, parce qu'elle a considéré qu'il ne convenait pas de consacrer une règle de droit international public dans une loi interne, et que les lois sur la procédure en Allemagne suffisaient pour refuser compétence aux tribunaux vis-à-vis des Etats étrangers (1).

On peut hésiter entre l'école de l'incompétence et l'école intermédiaire, l'autre doit être écartée parce qu'il nous semble monstrueux qu'un tribunal étranger puisse être appelé à se prononcer sur les actes politiques d'un Etat et à contrôler les mesures qui seraient prises par ce dernier, relativement et conformément à son droit de conservation. La doctrine de la distinction nous paraît préférable aux autres, parce qu'elle considère avec raison qu'on doit distinguer dans un Etat, d'un côté l'être souve-

1. Voy. *Journ. Clunet*, 1885, p. 645 et s., un article de Bar sur ce projet. Il approuve le rejet du projet parce qu'il pense qu'on doit donner compétence aux tribunaux envers les Etats étrangers pour les actes ayant un caractère privé. Il propose pour l'Allemagne une loi qui donnerait compétence aux tribunaux dans la mesure du droit international, en tenant compte de la jurisprudence internationale. M. Ludovic Beauchet approuve également le rejet du projet allemand de 1885 (p. 657).

rain, et d'un autre côté l'être juridique, agissant comme un simple particulier, sous ce dernier point, aucun principe du droit des gens n'empêche que l'Etat soit justiciable des tribunaux d'un autre pays.

A notre point de vue particulier, cette solution n'a pas grand intérêt, parce que de toute façon nous aboutissons à l'incompétence des tribunaux étrangers en ce qui concerne les litiges qui pourraient s'élever entre l'Etat emprunteur, et les porteurs de titres de sa Dette.

L'emprunt d'Etat ne peut pas, en effet, être considéré comme un acte privé émanant d'un gouvernement agissant comme un simple particulier; c'est un acte politique, fait par l'Etat, en vertu de son droit souverain, agissant comme puissance publique, dans l'intérêt et au nom de la nation tout entière (1). D'un autre côté, la nature même du contrat nous conduit à refuser compétence aux tribunaux étrangers. Si c'est vrai, comme nous le croyons, que le contrat d'emprunt est un acte de confiance, n'est-il pas conséquent de dire que les porteurs ne peuvent pas s'adresser aux tribunaux pour obtenir justice; comment l'obtiendraient-ils d'ailleurs, et quel serait le

1. Dans ce sens, l'arrêt de la Cour d'appel de Lucques, (J. *Clunet*, 1888, p. 289), d'où il résulte, *a contrario*, que les titres de rente consolidée sont le résultat de l'exercice du droit de souveraineté.

rôle des tribunaux si l'on pouvait les saisir de ces questions? Ils auraient, en effet, à contrôler en premier lieu, la gestion financière de l'État, et outre qu'ils devraient alors apprécier des actes gouvernementaux, ce qui serait contraire au droit des gens, ils ne le pourraient pas, parce que les éléments d'appréciation leur feraient défaut, il ne leur serait pas permis, nous supposons, de demander aux tribunaux du pays, une commission rogatoire, à l'effet de faire une enquête sur les ressources et les dépenses du gouvernement; il ne leur serait pas permis de critiquer le budget de cet État, et d'apprécier une loi de liquidation des emprunts qui serait votée par le Parlement du pays. Nous n'examinerons pas la question de savoir quelle serait l'efficacité de la condamnation éventuelle qu'ils prononceraient contre cet État, parce qu'on a dit que la question de la juridiction est distincte de celle de l'exécution des sentences, et que la décision des tribunaux serait utile par la seule condamnation morale qu'elle prononcerait. Mais comment les tribunaux d'un autre pays, à défaut de toute objection sur le fond même de la matière, pourraient-ils être compétents envers cet État emprunteur? le demandeur, en principe, doit suivre le *forum* du domicile du défendeur, et l'État ne peut pas être domicilié à l'étranger. On ne pourrait pas invoquer, non plus, l'article 14 en France, et

dans les pays où il y aurait une disposition analogue pour les défendeurs étrangers, parce que, comme nous l'avons déjà dit, cette mesure étant exceptionnelle, ne peut pas être appliquée aux États étrangers, et ensuite parce qu'elle ne pourrait valoir contre les principes du droit des gens (1). Pratiquement, la question de l'intervention des tribunaux se présente dans le cas où les porteurs d'emprunts étrangers, n'ayant pas reçu ce qui lui était dû, exercent une saisie-exécution sur les biens qui peuvent, chez eux, appartenir à l'Etat débiteur — comme cela a eu lieu en 1876 dans l'affaire d'Anvers où l'on avait pratiqué une saisie sur des canons turcs — ou bien une saisie-arrêt sur les créances du dit Etat chez les banquiers du pays, comme cela a eu lieu en 1881 à Berlin où un créancier du gouvernement roumain exerça une saisie-arrêt sur l'avoir de ce gouvernement dans deux banques berlinoises. Dans ces cas, les tribunaux interviennent à la demande des parties intéressées pour valider ou pour infirmer les saisies pratiquées.

Ceux qui admettent l'incompétence sont d'avis que les tribunaux sont compétents dans le cas où l'Etat étranger se serait volontairement soumis à leur juridiction, car il pourrait renoncer à son droit

1. En sens contraire, voyez Jozon, *loc. cit.*

de souveraineté sur ce point de vue spécial. On pourrait difficilement concevoir pareille renonciation en matière de contrat d'emprunt; en tout cas, il faudrait une clause expresse dans le contrat, pour que ceci fut admis; on a pu dire que par cela seul qu'un Etat émettait un emprunt en pays étranger, il se soumet tacitement à la juridiction des tribunaux de ce pays, c'est une affirmation qui ne repose sur rien; on ne voit pas en effet sur quel principe on pourrait s'appuyer pour déduire cette conséquence, et il est certain que cette interprétation n'a été dans l'intention ni des souscripteurs, et encore moins de l'Etat emprunteur. Quant à la clause expresse de soumission, elle ne s'est pas une seule fois présentée en pratique en matière de contrat d'emprunt, nous doutons même qu'elle eût une partie vraiment pratique, tout son effet se réduirait, en principe, à permettre aux tribunaux de prononcer une sentence morale.

Que faut-il décider à l'égard des tribunaux du pays emprunteur? En règle générale, les créanciers d'un Etat peuvent demander justice devant les tribunaux administratifs de cet Etat, en se conformant d'ailleurs à ses lois de procédure. Mais ce qui est vrai pour les créanciers ordinaires le serait-il également pour les porteurs de titres d'un emprunt? Ici, encore, nous croyons qu'il faut donner une réponse

négative, toujours à cause de la nature du contrat qui exclut tout moyen de contrainte. L'intervention des tribunaux locaux ne pourrait avoir lieu que dans une mesure limitée et en dehors de toute idée de contrainte, comme par exemple pour l'interprétation des clauses du contrat d'emprunt, si toutefois le cas se présentait ; le rôle que jouerait le tribunal dans ce cas serait analogue au rôle joué par un arbitre. Mais pour toute autre mesure, pour tout autre conflit, il faut admettre l'incompétence, parce qu'il n'y a pas d'action à la disposition des créanciers, ils ont suivi la foi de leur débiteur et ils ont compté sur sa probité, sans espoir qu'ils pourraient le forcer à s'exécuter quand il ne le ferait pas.

CHAPITRE II

DE L'INTERVENTION DIPLOMATIQUE

La question générale de l'intervention d'un gouvernement auprès d'un autre fait, en droit international, l'objet de doutes et de controverses ; la plupart des publicistes se prononcent contre l'intervention, en disant que le droit d'intervention ne peut exister au profit d'un Etat, parce qu'il serait contraire à l'indépendance de l'autre. La difficulté provient de ce que, s'il est vrai que les Etats sont indépendants et souverains, il n'est pas moins vrai qu'ils doivent protection à leurs sujets vis-à-vis des autres Etats. Toute la question se résume dès lors à ceci, savoir dans quels cas, ce devoir de protection sera assez fort pour justifier tout au moins, sinon légitimer, l'intervention d'un gouvernement auprès d'un autre, pour l'obliger moralement à réparer le préjudice qu'il a causé aux nationaux de l'intervenant. La solution dépend beaucoup plus du domaine de la politique et des convenances diplomatiques, que des règles du droit des gens. En pratique, les Etats interviennent lorsqu'il y a violation de droits résultant

de traités internationaux, ou atteinte à la liberté personnelle de leurs sujets, plus ou moins facilement, et avec plus ou moins de rigueur, suivant qu'il s'agit d'intervenir auprès d'un gouvernement faible ou d'un gouvernement fort. C'est cette pratique qui est le meilleur argument contre le droit d'intervention, parce qu'en effet, si ce droit existait juridiquement, il n'y aurait pas lieu de faire de distinction, et il devrait s'exercer de la même façon à l'égard et contre tous.

On s'est demandé si, en matière de contrat d'emprunt, les porteurs dont les droits ont été méconus, auraient le droit de demander à leur gouvernement d'intervenir auprès de l'État emprunteur, pour le forcer de remplir ses engagements. Il faut envisager deux choses, le devoir d'un gouvernement de protéger ses nationaux, devoir qui pourrait lui imposer la charge d'intervenir, et le droit qu'il aurait vis-à-vis des autres gouvernements d'intervenir diplomatiquement chez eux. Nous disons tout de suite que pareil devoir ne pourrait exister ici de la part d'un gouvernement envers ses nationaux, il est seul juge de l'opportunité des mesures qu'il aurait, le cas échéant, à prendre pour défendre les intérêts de ses nationaux ; la véritable discussion ne peut donc porter que sur le droit du gouvernement envers les gouvernements étrangers,

Beaucoup de personnes pensent que l'intervention est possible et légitime, et elle s'impose d'autant plus qu'il s'agit d'un contrat n'ayant pas de sanction effective et directe. M. Jozon (1) admet l'intervention dans toutes ses formes, parce qu'étant donnée la pratique de l'incompétence des tribunaux étrangers, la contestation entre porteurs de titres et l'État emprunteur prend alors le caractère de contestation d'État à État, et ces contestations sont régies par la force. Il l'admet en outre dans le cas où le gouvernement à qui on demande l'intervention a aussi concouru à l'émission de l'emprunt en donnant une garantie morale de patronage, par exemple, en autorisant l'inscription à la cote officielle de la Bourse, il y a alors conflit entre deux gouvernements ; il termine en disant : « ceci pour les États « débiteurs civilisés, quant à ceux qui ne le sont « pas, l'emploi de la force pourrait avoir lieu plus « facilement. » Quant à savoir pourquoi on doit distinguer entre États civilisés et non civilisés, et d'après quel *criterium* ; comment le gouvernement qui veut intervenir devient responsable vis-à-vis de ses sujets, par l'autorisation d'inscription à la cote de la Bourse qu'il donne ; et pourquoi, en cas d'incompétence des tribunaux, la contestation change

1. *Loc. cit.*

de caractère ; ce sont là des questions que l'auteur n'examine pas, avec raison d'ailleurs, par ce qu'autrement il arriverait à une conclusion diamétralement opposée à celle qu'il donne. Le droit international en effet, ne connaît point la distinction des États civilisés et des États non civilisés, tous les États sont indépendants, jouissent des mêmes prérogatives et sont tenus des mêmes devoirs ; nous avons démontré, en étudiant la formation du contrat d'emprunt, que le gouvernement qui autorise directement ou indirectement la négociation sur son territoire n'assume aucune responsabilité, et d'après les principes du droit, et aussi d'après son intention ; nous ne voyons enfin pas en vertu de quel principe, par suite de l'incompétence des tribunaux, le gouvernement intervenant se substituerait au lieu et place des créanciers, ses nationaux ; cette incompétence résulte de la nature même des choses, et le contrat d'emprunt reste toujours le même, un pacte dont les porteurs assument toute la responsabilité. Pour M. Edmond Villey (1) la question ne fait pas de doute : « Un État, écrit-il, « est maître chez lui et libre d'agir à sa guise envers ses nationaux ; il n'en est pas tout à fait de « même vis-à-vis des étrangers et dès qu'il viole

1. Un article dans la *Loi*, 2 juin 1893.

« leurs droits le droit d'intervention existe *incontes-*
« *tablement* en faveur de ces étrangers, représentés
« par leur gouvernement. J'imagine, continue-t-il,
« que nul ne contestera qu'un État soit tenu de
« payer ses dettes comme un particulier. Il est vrai
« qu'il manque une sanction régulière, les États
« n'ayant point de supérieur commun, mais ce n'est
« là qu'une question d'exécution et c'est précisé-
« ment cette absence de sanction qui nécessite et
« légitime l'intervention de la contrainte morale,
« soit même matérielle. »

Malgré ces quelques avis en faveur de l'interven-
tion, la plupart des publicistes soutiennent que
l'intervention, en matière d'emprunt, est illégitime
et qu'aucun devoir d'intervenir ne peut exister à la
charge des gouvernements. Lord Palmerston disait
dans la dépêche de 1848 déjà citée (1), « qu'il ne
« peut exister pour le gouvernement anglais au-
« cune obligation juridique de défendre les intérêts
« et les droits des sujets de la Reine à l'égard d'un
« État en banqueroute. Ceci est remis entièrement
« à la discrétion du gouvernemnt anglais, qui est li-
« bre de faire des démarches diplomatiques au pro-
« fit des sujets anglais lésés dans leurs intérêts
« par la faillite ou les opérations financières d'un

1. *Supra*, p. 49.

« État étranger débiteur. Le gouvernement se laisse
« guider dans ce cas exclusivement par des
« considérations de convenance et de politique
« intérieure. » M. de Martens (1) s'exprime dans
des termes très précis : « Nous sommes d'accord
« que politiquement parlant, la protection par un
« gouvernement à ses sujets créanciers à l'égard
« d'un État étranger, est une question discrétion-
« naire, dépendant exclusivement du bon vouloir
« du gouvernement, et des circonstances qui dé-
« terminent sa politique. Ni le droit constitution-
« nel, ni le droit international ne reconnaissent
« aux gouvernements le devoir de défendre dans
« le domaine des relations internationales toutes les
« opérations commerciales et financières plus ou
« moins risquées de leurs sujets respectifs. Si on
« reconnaît ce devoir des gouvernements, il faut le
« reconnaître pour tous les cas d'insolvabilité des
« États étrangers débiteurs, et ne point faire de dif-
« férence entre ceux à l'égard desquels une telle
« protection peut se réaliser sans danger, et ceux
« qui ne permettent jamais une intervention étran-
« gère entre eux et leurs créanciers. Le droit ne
« connaît aucune distinction pareille. Si le devoir
« de protection existe, il doit exister pour tous les

1. *Revue de dr. intern.* année 1882, p. 387. et les autorités qu'il cite.

« cas essentiellement semblables et à l'égard de
« tous les États grands ou petits, forts ou faibles.
« Enfin un État qui se reconnaît obligé de défendre
« toutes les opérations financières de ses sujets fe-
« rait mieux d'écarter de son marché financier
« toutes les opérations, qui bien que faites au nom
« d'un gouvernement étranger, ne sont pas assez
« sûres, et dont l'exécution n'est pas assez garan-
« tie par la solvabilité du débiteur..... On nous ob-
« jectera que des mesures pareilles seraient incom-
« patibles avec la liberté des transactions commer-
« ciales. C'est parfaitement vrai, mais précisément
« en vertu de cette liberté, il faut laisser aux ache-
« teurs d'obligations.... les risques comme les pro-
« fits. » (1)

Cette dernière opinion nous paraît la seule exacte, parce qu'elle est conforme aux principes du droit des gens, et à la nature spéciale du contrat d'emprunt, les souscripteurs ont certainement le droit de se plaindre de l'inexécution du contrat, mais ne peuvent solliciter l'intervention de leur gouvernement, parce qu'ils exerceraient de la sorte un droit de contrainte sur leur débiteur, qui ne leur appartient pas. En fait, sauf quelques cas exceptionnels

1. Voyez dans le même sens : Pradier-Fodéré, *Droit. int. pub.* t. 1, § 405, p. 620 et § 410. Rolin-Jacquemyns, *Revue dr. intern.* 1875, p. 146-7.

où ils voulaient profiter des créances de leurs nationaux pour leurs vues politiques, les gouvernements européens n'ont jamais voulu se reconnaître obligés à intervenir et à exiger de l'Etat débiteur l'exécution de ses engagements. Ils ont employé quelquefois la voie diplomatique pour recommander à l'Etat emprunteur de se conformer aux règles du droit et de l'équité, en ce qui concerne les gages accordés aux souscripteurs et le règlement de sa banqueroute, mais ils l'ont fait de leur propre gré, sans y reconnaître une obligation et en ne donnant à leur intervention qu'un caractère de protestation absolument morale. C'est ainsi que les gouvernements européens ont dernièrement protesté par l'organe de leurs représentants diplomatiques à Athènes, contre la suppression des garanties données aux souscripteurs de l'emprunt grec de 1887, dans le règlement provisoire de la banqueroute hellénique.

Nous croyons que l'intervention diplomatique est permise, en fait sinon en droit, lorsque dans le règlement de la banqueroute d'un Etat, on favoriserait certains créanciers aux dépens des autres (1), comme par exemple cela a eu lieu en Portugal en 1892, la protestation adressée au gouvernement de Lisbonne par certaines puissances était

1. Voy. R.-Jacquemyns, *l. cit.*

légitime, quoiqu'inefficace, parce que les souscripteurs n'ayant pas pu se soumettre d'avance à un acte d'injustice avaient droit à la protection de leur gouvernement. Ceci serait plus vrai encore dans le cas où il existerait entre l'État banqueroutier et l'Etat intervenant un traité d'établissement qui assurerait aux ressortissants de chacun d'eux, chez l'autre, le même traitement qu'aux nationaux du pays ; si dans cette hypothèse, l'Etat banqueroutier favorisait dans le règlement de ses finances, d'une façon quelconque ses nationaux au préjudice des porteurs sujets de l'autre Etat, ce dernier serait fondé d'y voir une violation du traité et d'intervenir diplomatiquement pour obtenir réparation. Nous en disons autant, quoique dans l'espèce il ne s'agisse pas d'emprunt d'Etat, de l'attitude prise dernièrement par le gouvernement français à l'égard du Portugal, dans l'affaire des chemins de fer portugais, parce qu'il y avait là un abus d'autorité, et un acte d'iniquité, contre lequel les créanciers ne pouvaient pas être laissés sans défense (1).

1. La question a fait l'objet d'une pétition au Sénat français de la part de M. P. Viollet. Le rapporteur de la commission chargée d'examiner cette pétition, M. Trarieux, a conclu dans la séance du 9 mars dernier à l'intervention du gouvernement de la République à Lisbonne. Le président du Conseil, M. Casimir-Périer a fait connaître ce que le gouvernement avait déjà fait pour la sauvegarde des intérêts

Il faut admettre en second lieu, l'intervention diplomatique dans le cas où l'emprunt qui reste inexécuté avait été garanti par d'autres puissances ; ces dernières ont le droit d'intervenir auprès de l'Etat emprunteur pour le forcer, dans la mesure du possible, à tenir son engagement. Ceci est légitime parce qu'il résulte de la clause de garantie dans le contrat ; nous avons expliqué (1) quel est, à notre avis, le sens de cette garantie, les garants s'engagent justement à obliger le garanti à remplir son engagement, dans le cas où il le laisserait inexécuté, ici leur intervention est non pas un acte volontaire, mais une obligation prise par eux envers les souscripteurs de l'emprunt sans distinction de nationalité. L'Etat emprunteur, en demandant et obtenant cette garantie, a renoncé par là même à son droit de souveraine indépendance, dans la mesure où cette intervention éventuelle des garants porterait atteinte à son droit. On ne doit donc voir une violation des règles du droit international, s'agissant

français, et a ajouté que le gouvernement portugais avait envoyé à Paris un délégué chargé de s'entendre avec les porteurs. Le Sénat a voté à l'unanimité l'ordre du jour suivant : « Le Sénat approuvant les conclusions du rapport et confiant dans la volonté du gouvernement de défendre avec énergie les intérêts de ses nationaux, passe à l'ordre du jour » (voy. *J. Off.*, 10 mars 1894).

1. Voy. *suprà*, p. 97 et s.

surtout d'un pays soumis à un état de droit particulier, dans l'intervention franco-anglaise en Turquie en 1859, par suite de l'inexécution de l'emprunt ottoman de 1855 que ces deux puissances avaient garanti ; les deux alliés exigèrent du Sultan la création d'une commission composée en partie d'Européens et chargée d'examiner la situation financière de l'Empire ottoman, de préparer une refonte des lois en matière fiscale et d'impôts, de proposer les mesures propres à rétablir l'ordre et la régularité dans l'administration. Cette commission n'eut aucun résultat. Le 27 octobre 1860 les membres anglais et français de la commission déposaient un rapport dans lequel ils avouaient leur impuissance devant la résistance ou la force d'inertie que les Turcs leur opposaient. On doit avouer que les Turcs n'avaient pas absolument tort, si la France et l'Angleterre avaient le droit d'intervenir auprès du Sultan pour lui forcer la main dans l'exécution de l'emprunt garanti, ce droit n'allait pas jusqu'à leur permettre de s'installer en Turquie, et de s'ingérer dans l'administration financière de l'Empire. Si leur projet avait réussi, comme cela arriva une vingtaine d'années plus tard, il y aurait eu là, ce qui y eut lieu de nos jours, une violation ouverte des principes du droit des gens.

CHAPITRE III

DE L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE

Si nous avons conclu à l'illégitimité du droit d'intervention diplomatique, à plus forte raison devons-nous condamner l'ingérence financière dans l'administration de l'État emprunteur de la part des puissances étrangères ; chaque État indépendant a le droit de pourvoir seul à sa conservation et à l'administration de ses affaires, lui imposer le contrôle financier ou le partage de son administration avec les gouvernements de ses créanciers, c'est le soumettre en partie au pouvoir de ces puissances, c'est lui faire subir une aliénation partielle de sa souveraineté. Pareils actes sont condamnés d'avance par le droit international. En pratique, cette ingérence étrangère a été exercée à l'encontre de la Turquie et de ses dépendances, la violation des règles du droit des gens a été moins forte dans ces circonstances, parce que la Turquie est depuis longtemps soumise à la tutelle des grandes puissances européennes, le droit des gens a été modifié à son égard et dorénavant des règles spéciales régissent ces

rapports avec les grandes puissances européennes.

Trois exemples d'ingérence financière se sont présentés, de nos jours, et nous devons les étudier dans leurs détails. Le premier en Tunisie n'est plus aujourd'hui qu'un souvenir historique, puisque la situation de ce pays a été complètement modifiée par suite de l'établissement du protectorat français, et l'ingérence étrangère a été supprimée. Le second exemple est l'ingérence en Égypte et le troisième en Turquie ; ces deux dernières ingérences fonctionnent encore aujourd'hui. Comme nous l'avons dit, cette main-mise sur la souveraineté de ces États fut possible, d'abord à cause de la faiblesse de l'Empire ottoman et de ses dépendances, de sa mise en tutelle de l'Europe, et ensuite, spécialement en ce qui concerne l'Égypte et la Tunisie, à cause des vues politiques des puissances européennes sur ces contrées et de l'importance qu'elles attachaient à la prospérité de ces pays.

Quoiqu'il y ait eu là, en somme, une grave violation du droit des gens, on ne peut s'empêcher de constater que l'application de cette mesure eut des effets salutaires, non seulement pour les intérêts des créanciers, mais même et surtout en ce qui concerne la prospérité et le rétablissement des finances de ces pays.

Ces trois exemples d'ingérence étrangère n'offrent

pas tous les mêmes intérêts et importance, le cas de l'Egypte est particulièrement intéressant pour la création d'institutions internationales tout à fait nouvelles dans le droit, nous nous y arrêterons un peu plus longtemps que pour les deux autres exemples. Nous allons les étudier par ordre chronologique.

I. — *Tunisie*

L'histoire financière de la Régence commence en 1859, avec l'avènement au trône du bey Mohammedes-Sadok, qui trouva, à cause des dépenses exagérées de son prédécesseur, la situation financière du pays très précaire ; il dut bientôt recourir au crédit et en 1863 la Tunisie émettait son premier emprunt ; il fut contracté à Paris pour un capital de 35 millions de francs, avec garantie le produit annuel de capitation. En 1865, un nouvel emprunt de 25 millions de francs fut émis à Paris dans des conditions peu heureuses, les obligations d'un capital nominal de 500 francs étaient émises à 380 francs, remboursables au pair en 15 ans et rapportant 35 francs d'intérêt annuel (presque 10 0/0). A cette petite dette extérieure, il faut ajouter une dette intérieure de 40 millions — les porteurs de cette dette obtinrent pour garantie du paiement de leurs intérêts

la remise de bons du Trésor impayés et la concession de plusieurs revenus qui leur assuraient l'amortissement et les intérêts à 12 0/0 environ de leurs titres. Les coupons de la Dette extérieure restèrent impayés dès le mois de juillet 1867 — cette Dette appartenait pour la plupart à des français — aussi, dès 1867, la France entama des démarches auprès du bey de Tunis, en faveur de l'unification des deux dettes pour améliorer la situation faite aux porteurs de l'Extérieure. Mais les porteurs de l'Intérieure, pour la plupart indigènes protégés par l'Angleterre et l'Italie, protestèrent contre ce projet qui n'offrait pour eux apparemment aucun avantage, puisqu'ils avaient leurs droits garantis pour quelque temps. Au commencement de 1869 pourtant, la banqueroute tunisienne devint définitive et on cessa aussi de payer les intérêts de la Dette intérieure. Le projet de l'unification fut accueilli alors avec joie par les porteurs de cette dernière Dette, qui l'avaient combattu deux ans auparavant. Aussitôt, les trois puissances intéressées, la France, l'Angleterre et l'Italie se concertèrent pour s'ingérer définitivement et d'un commun accord, dans l'administration financière de la Régence. Ce projet trouva d'abord une vive opposition, comme bien l'on pense, de la part du bey, qui ne voulait pas aliéner sa souveraineté au profit de ces trois puis-

sances. Comptant peu sur la résistance du bey de Tunis, le trois gouvernements arrêterent les bases de l'institution d'une *Commission internationale des finances* ; un décret en date du 14 juillet 1869 fut préparé à Paris et signé par le bey après sommation du Gouvernement français lors de la présence d'un bâtiment de guerre à la Goulette et de la rupture des relations diplomatiques. De gré ou de force, l'ingérence étrangère commença, et la Commission internationale des finances fut instituée.

Cette commission internationale se composait de deux Comités ayant à la fois des fonctions distinctes et collectives.

1° Un *comité exécutif* représentant les intérêts du gouvernement tunisien et composé de trois membres : le premier ministre du bey, président, le ministre de l'intérieur, et un inspecteur général des finances français, nommé par le gouvernement français ; ce dernier a toujours été de fait le chef véritable du comité, dans lequel il représentait réellement les intérêts des porteurs de toute nationalité ; le premier inspecteur désigné fut M. Villet. Ce comité était chargé, en vertu du Décret du 14 juillet, de toute l'administration financière de la Régence.

2° Un *comité de contrôle* composé de 6 membres, deux français, deux anglais et deux italiens, élus

par les porteurs de titres de la Dette ; leurs fonctions étaient à l'origine gratuites, mais depuis 1873 ils se sont alloués annuellement 6,000 francs chacun. Ce comité exerçait dans l'intérêt de ses mandants, un contrôle sur les résultats de l'administration financière. Il avait le droit de connaître toutes les opérations du comité exécutif, et son approbation était nécessaire pour donner un caractère exécutoire aux mesures d'intérêt général délibérées par le comité exécutif. La nature et les limites de ce contrôle avaient été définies trop vaguement par le Décret, elles ont été réglées postérieurement à Tunis par suite d'une entente entre le comité exécutif et les consuls des trois puissances intéressées.

La réunion de ces deux comités formait la *Commission financière* qui, sous la présidence d'un ministre tunisien, et la vice-présidence effective de l'inspecteur général français, avait pour mission d'étudier et d'arrêter, sous l'approbation et la sanction du bey, toutes les mesures concernant le règlement de l'administration financière, ainsi que les garanties dues aux créanciers, d'en assurer, et d'en suivre l'exécution. Aussitôt après sa création, cette institution internationale eut à dresser le bilan de la Dette tant intérieure qu'extérieure, à procéder en suite à sa liquidation, à créer le grand-livre et à délivrer des obligations nouvelles en paiement des

anciennes ; le règlement fut préparé par le comité exécutif, puis discuté et arrêté par la Commission financière et enfin signé par le bey ; il devint l'arrangement du 23 mars 1870. Cet arrangement a fixé le montant de la Dette à 125 millions de francs en 250.000 obligations de 500 fr. 5 %, et a remplacé les anciennes garanties précaires et illusoires, par des garanties communes à tous les créanciers dont eux ou leurs représentants étaient les dépositaires et les garants. Il avait décidé qu'il serait délivré pour les coupons arriérés des obligations de 1863 et 1865, des certificats spéciaux ou bons de coupons arriérés. Ces bons, au porteur, étaient de 87 fr. 50 (5×17 fr. 50) pour les obligations de 1863, qui avaient cinq coupons en retard, et de 105 fr. (6×17 fr. 50) pour les obligations de 1865, qui avaient six coupons en retard. Ces bons ne produisaient pas d'intérêt, et étaient remboursables, aux prix ci-dessus, par tirages au sort, au moyen des excédents résultant des droits de douane à l'entrée. Cet arrangement était en vertu d'une de ses clauses, acceptée par les puissances intéressées et mentionnée sur les titres de la Dette, placé sous la protection collective des trois gouvernements de France, d'Angleterre, et d'Italie.

Il désignait parmi les revenus de la Régence, ceux qui seraient désormais, et jusqu'à l'extinction de la

Dettes affectées au service des intérêts et de l'amortissement, appelés les « *revenus concédés* » et il avait de plus remis à un *Conseil d'administration* spécial, qui formait le troisième organe de l'ingérence, la gestion directe de ces revenus. Ce conseil se composait de cinq membres dont un tunisien, et quatre étrangers appartenant à diverses nationalités européennes, nommés par la Commission financière. Il était toutefois sous le contrôle et la surveillance du Comité de contrôle, et de la Commission financière, et pour certaines affaires désignées sous la direction du Comité exécutif. Le gouvernement tunisien ne pouvait avoir aucune action directe sur lui, et ne pouvait communiquer avec ce conseil que par l'intermédiaire de l'inspecteur général, comme représentant de fait le Comité exécutif. Des états trimestriels de la situation étaient régulièrement dressés, et approuvés par la commission financière : à la fin de chaque année un résumé de ces états était communiqué aux représentants des trois puissances intéressées. Les revenus réservés étaient évalués en moyenne à 6 millions et demi de francs ; l'arrangement de 1870 stipulait que si le produit de ces ressources dépassait ce chiffre sans atteindre toutefois 8 millions, l'excédent serait employé à l'amortissement de la Dette par voie de rachat au cours du jour ; au delà de 8 millions l'excédent serait partagé

également entre les créanciers et l'État, la part des premiers servirait à l'amortissement de la dette, et celle de l'État, à des travaux publics ; en cas d'insuffisance le bey s'engageait à parfaire sur les recettes de l'État, le montant du coupon échu. On a eu souvent l'occasion d'appliquer cette dernière disposition de l'arrangement de 1870, car les revenus concédés n'ont pas toujours suffi pour le paiement du coupon, le bey a dû solder les déficits. Depuis 1878, le bey ne se trouva plus en état de parer aux insuffisances des revenus concédés, et beaucoup de coupons de la Dette ne furent pas intégralement payés ; pour les reliquats impayés, les obligataires avaient conservé la moitié du coupon, revêtue d'une mention indiquant le solde restant dû, c'est ce qu'on appelait les *résidus* de la Dette.

En 1881, la République française établit son protectorat sur la Régence de Tunis, cet événement ne pouvait en rien modifier de plein droit, l'ingérence financière internationale fonctionnant en Tunisie ; l'arrangement de la Dette tunisienne étant le résultat d'un acte international, il fallait une nouvelle convention intervenue entre les parties intéressées pour modifier l'état de choses existant. En France, on demandait la suppression de la Commission internationale ; pour y arriver il fallait rembourser la Dette qui a motivé la création de cette Commission,

et s'entendre avec les deux autres puissances intéressées. Le gouvernement français conclut d'abord, après plusieurs négociations, une convention avec le bey de Tunis en date du 8 juin 1883, en vertu de laquelle le Ministre des finances de France devait faire des avances de 2 millions et demi par an au bey, produisant 4 0/0 d'intérêt et remboursables dans un délai maximum de 10 années à partir du 1^{er} janvier 1889, le bey devait émettre un emprunt sous la garantie du gouvernement français pour la conversion ou le remboursement de la dette consolidée (125 millions), et de la dette flottante jusqu'à concurrence de 17 millions et demi. C'est en vertu de cette convention que le bey s'est interdit, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le droit de contracter à l'avenir tout emprunt sans l'autorisation de la France. Cette convention soumise au Parlement français fut ratifiée par la loi du 9 avril 1884. Le décret de conversion fut signé le 28 mai 1884, et l'emprunt aussitôt contracté avec plusieurs établissements français à raison de 462. fr. par obligation de 500 fr. 4 0/0, garanti par le gouvernement français ; un droit de préférence pour la souscription fut réservé aux porteurs d'obligations tunisiennes, on acceptait leurs obligations à 500 fr. plus les coupons arriérés et les *résidus* de la Dette, en paiement ; ceux qui préféraient le remboursement étaient rembour-

sés au pair, plus les coupons arriérés et les *résidus* de la Dette. La Commission internationale protesta contre cet emprunt, car elle prétendit que le bey n'avait pas le droit de conclure un emprunt sans son consentement ; l'emprunt fut soumis à la commission et a été approuvé à la majorité d'une voix, trois Tunisiens et un Français ayant voté pour et trois autres européens contre. Après cette conversion, la Dette étant devenue réellement française, l'inutilité de la Commission financière devint évidente, aussi le gouvernement français n'eut pas de difficulté pour obtenir sa suppression et elle disparut à la fin de 1884.

Depuis il y a eu successivement deux conversions de la dette tunisienne, en 1888-89 le 4 0/0 perpétuel fut converti en 3 1/2 0/0 amortissable en 99 ans, et en 1892 le 3 1/2 0/0 amortissable en 30/0 amortissable en 96 ans, avec interdiction de la part du gouvernement beylical de rembourser ou de convertir avant l'année 1902 (1).

1. Voy. sur toute la question tunisienne : journal le *Temps*, 2 octobre 1881 ; *Parlement*, 3 mars 1883 et 2 août 1893 ; *Débats*, 25 mai 1881 ; *Officiel*, 29 mai 1884 et 10 février 1889 ; *Bulletin financier*, 25 mai 1881 ; *Revue financière et économique*, 21 mai 1881, 2 mars 1889, 18 juin 1892, et 4 août 1893 ; et le Rapport au Président de la République sur la situation de la Tunisie en 1892, publié par le Ministère des affaires étrangères, Imp. nationale, 1893, p. 24-5.

L'ingérence étrangère en Tunisie présentait cette particularité qu'elle n'était officielle et directe que la part de la France seulement qui nommait le principal fonctionnaire de la Commission financière, elle n'était qu'indirecte de la part des deux autres gouvernements, par leur droit d'être tenus au courant de l'état de la situation financière du pays ; quant à l'élément étranger privé, il jouait dans cette ingérence un assez grand rôle par la nomination des membres du Comité de contrôle. Elle tient, en somme, dans tous ces rapports, le milieu entre l'ingérence en Egypte et l'ingérence en Turquie.

II. — *Egypte.*

Le règlement de la banqueroute financière de l'Egypte présente entre autres intérêts notamment celui-ci, que des règles de droit spéciales régissent dorénavant les droits des créanciers et les obligations du gouvernement égyptien envers les porteurs de titres de ses emprunts.

Le nombre des emprunts contractés par ce gouvernement jusqu'au moment de sa banqueroute est tellement grand, qu'il nous paraît inutile d'entrer dans le détail de chacun d'entre eux. Depuis le règne de Saïd-Pacha, l'influence européenne en Egypte s'est manifestée par une passion effrénée de

faire des emprunts en Europe aux conditions les plus onéreuses. Toutes les dépenses nécessitées par la prodigalité du khédivé Ismaïl-Pacha furent payées par des emprunts émis à Paris et à Londres. Mais dès 1875 son crédit disparut sur les marchés européens, et en 1876 il dut cesser les paiements de la Dette égyptienne et se déclarer officiellement en faillite. Les intérêts européens engagés dans ce pays étaient à ce moment là énormes, la Dette publique atteignit un capital nominal de plus de 2 milliards de francs et on doit avouer que sans la campagne commencée alors contre l’Egypte, sans l’intervention des grandes puissances, et les atteintes successives portées aux droits mi-souverains du Khédivé, la majeure partie de ces intérêts serait perdue sans retour. On a beaucoup critiqué l’attitude des grandes puissances envers l’Egypte, et notamment la politique franco-anglaise, mais il serait injuste de ne pas constater à *posteriori* que sans cette conduite de la part des gouvernements européens, l’Egypte n’aurait jamais pu se relever de sa catastrophe et de son discrédit ; quelque grave fût-elle la violation des principes du droit des gens en la circonstance, on doit reconnaître aujourd’hui que la politique de l’Europe en Egypte a non seulement sauvé les intérêts fortement compromis des créanciers, mais relevé le prestige du gouvernement

égyptien et assuré son avenir ; les économistes et les financiers sont unanimes à constater que les valeurs égyptiennes sont aujourd'hui les plus sûres, et offrent un placement de premier ordre.

La banqueroute survenue en 1876, coïncide avec la réforme judiciaire introduite dans ce pays dans le courant de la même année. Avant cet événement capital, les rapports entre les porteurs de titres et le gouvernement égyptien étaient régis par les règles ordinaires que nous avons étudiées dans nos précédents chapitres. Après la création des tribunaux mixtes en Egypte, les règles furent un peu modifiées, car, d'un côté, ces tribunaux furent déclarés par l'acte qui les a créés (art. 10, T 1^{er} du règlement) compétents pour tous les litiges entre nationaux et étrangers, et même pour ceux concernant le Khédive et le gouvernement égyptien ; et, d'un autre côté, les règles de droit qui doivent être observées par ces tribunaux, furent arrêtées d'un commun accord entre le gouvernement égyptien et les puissances européennes ; à partir de ce moment droit et juridiction en Egypte, sont deux matières internationales, régissant les rapports juridiques du gouvernement et de ses créanciers, et ne pouvant être supprimées ou modifiées que par le même accord qui les a établies. Il y a là une première atteinte au droit mi-souverain du Khédive, qui ne peut

plus, même en fait, modifier arbitrairement ses obligations et celles du gouvernement égyptien vis-à-vis des créanciers étrangers. « La réforme judiciaire, dit un auteur (1), met fin, en ce qui concerne les rapports de l'Egypte avec cet ordre de créanciers (les créanciers étrangers), à l'abus en vertu duquel l'Etat, tout en étant comme débiteur partie en cause, pouvait comme détenteur du pouvoir souverain transformer arbitrairement à son avantage, le droit d'où résultent ses obligations. L'Egypte et le Khédive, lorsqu'ils s'engagent dans des rapports internationaux de ce genre, sont *soumis* au droit international en vigueur pour ceux-ci. En Egypte, de pareils rapports juridiques internationaux n'appartiennent pas à un droit national dépendant d'une des parties, mais au droit international indépendant des deux parties. L'intérêt de l'Egypte est d'ailleurs garanti, puisqu'elle peut coopérer aux modifications nécessaires et éventuellement en prendre l'initiative. » Les tribunaux mixtes étaient donc compétents pour juger les litiges entre porteurs de titres et le gouvernement, toutes les fois qu'ils n'avaient pas à apprécier un acte administratif de ce dernier. Ils avaient notamment

1. Kaufmann, *Revue dr. Intern.*, 1890, p. 577.

qualité, en vertu de cet accord accepté par le gouvernement, d'accueillir l'action en paiement des coupons impayés intentée par les porteurs, et condamner le gouvernement à s'exécuter ; leurs sentences étaient susceptibles d'exécution sur les biens constituant le domaine privé du gouvernement. Une fois la banqueroute déclarée, il fallait procéder à la transformation et la liquidation de la Dette égyptienne. Le gouvernement ne pouvait pas, moins que pour tout autre, procéder tout seul au règlement de la banqueroute, deux solutions étaient possibles, ou bien entrer en négociations avec tous les créanciers et arrêter avec eux l'arrangement à intervenir, ou bien la législation internationale devait être, en vue de cette éventualité, modifiée et complétée par un accord international entre le gouvernement Khédivial et les puissances européennes ; la seconde solution était plus pratique et par conséquent préférable. Néanmoins elle n'est pas intervenue tout de suite, le Khédive espéra, pendant un certain temps, qu'il pourrait s'entendre directement avec ses créanciers sans avoir recours à l'intervention des puissances européennes, intervention qui lui coûterait certainement de nouveaux sacrifices sur ses droits mi-souverains. Aussi pendant deux ans, de 1876 à 1878, prit-il toute une série de décrets, et signa un certain nombre de conventions avec ses créan-

ciers, qui leur donnaient des garanties nombreuses pour le service de la nouvelle Dette transformée. Cette procédure ne manqua pas de créer une situation extrêmement compliquée, car les dispositions prises ne pourraient valoir, étant donnée l'existence du droit international positif en vigueur en Egypte, qu'à l'égard des créanciers qui avaient accepté les décrets ou signé les conventions, les droits des autres restaient sous l'empire des anciennes dispositions.

Des décrets ont pourtant créé plusieurs institutions internationales dont quelques-unes sont encore en vigueur. Le décret du 18 novembre 1876, résultat de la politique franco-anglaise en Egypte, décidait qu'on nommerait deux *contrôleurs généraux* dont un anglais et un français, avec des attributions étendues non seulement pour surveiller l'ensemble de l'administration financière de l'Egypte, mais aussi pour y intervenir directement. Un autre décret du 2 mai 1876, institua la *Caisse ou Commission de la Dette publique* que nous étudierons plus tard, et disposa dans son article 4 que : « les actions qu'au nom et
« dans l'intérêt des créanciers en grande partie étran-
« gers, la Caisse et pour elle ses directeurs, croiront
« avoir à exercer contre l'administration financière
« représentée par le Ministre des finances pour ce
« qui concerne la tutelle des garanties de la Dette

« que nous avons confiée à la direction de la dite
« caisse, seront portées dans les termes de leur ju-
« ridiction devant les nouveaux tribunaux qui, sui-
« vant l'accord établi avec les puissances, ont été
« institués en Égypte. » Au point de vue juridique
ces actions ne rentraient pas toujours dans la juri-
diction des tribunaux mixtes, car d'un côté, en vertu
du règlement d'organisation ces tribunaux n'étaient
compétents que pour les actions fondées sur des
droits civils ou commerciaux, or, une partie tout au
moins des droits des créanciers n'avaient pas cette
nature. et d'un autre côté, la Caisse ne pouvait pas,
en vertu du droit civil international en vigueur en
Égypte, représenter les créanciers devant les tribu-
naux. Le Code ne reconnaissait aucun droit de re-
présentation légale, et ne permettait pas au gouver-
nement égyptien d'en créer par décret (1). S'ap-
puyant sur cette disposition du décret, la Caisse pour-
suivit plusieurs fois le Khédive et le gouvernement
devant les tribunaux mixtes, et obtint contre eux un
nombre considérable de condamnations qui restèrent
pourtant sans exécution; devant cette opposition sys-
tématique de la part du Khédive et du gouvernement
égyptien à l'exécution des sentences prononcées
contre eux par les tribunaux, les grandes puissances,

1. Kaufmann, *Revue dr. intern.*, 1891, p. 63.

à l'initiative de l'Allemagne, crurent nécessaire d'intervenir et adressèrent à l'Égypte une protestation collective signée par la France, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, sauf la Russie. Le Khédive se décida alors de nommer une *Commission supérieure d'enquête* qui devait étudier et proposer les bases de la liquidation de la Dette. Elle fut instituée par le décret du 27 janvier 1878, et nommée par le décret du 30 mars de la même année, elle se composait de sept membres, de M. Ferdinand de Lesseps comme président nominal, d'un vice-président anglais, M. Wilson, d'un vice-président égyptien, Riaz-Pacha, et de quatre Commissaires de la Caisse de la Dette publique, un Anglais, un Autrichien, un Français et un Italien. En même temps, le Khédive pressé par la politique franco-anglaise dut admettre dans le cabinet égyptien deux membres étrangers, ce fut le Ministère dit *Européen*, constitué en automne 1878 et comprenant un Anglais (M. Wilson) comme Ministre des finances, et un Français (M. de Blignières) comme Ministre des travaux publics, à ce moment là, le contrôle franco-anglais établi par le décret du 18 novembre 1876, fut supprimé comme inutile avec la promesse de la part du gouvernement égyptien de le reconstituer après la disparition du Ministère européen. La Commission d'enquête elabora un rapport et proposa une loi de

liquidation. Sur ces entrefaites survint le mouvement révolutionnaire de 1878, Ismail-Pacha pressé par le parti national destitua le ministère européen, nomma à sa place un ministère égyptien, et publia une loi de liquidation contraire à celle proposée par la Commission d'enquête. Les puissances demandèrent l'annulation de cette loi, et la France avec l'Angleterre obtinrent du Sultan un *iradé* déposant Ismail et le remplaçant par son fils Tewfik-Pacha. La reconstitution du Ministère européen n'était pas possible à cause de l'excitation des esprits en Egypte, on se contenta alors de rétablir le *contrôle anglo-français*, conformément d'ailleurs à la promesse faite par le gouvernement en 1878. Ce contrôle, reconstitué par le Décret du 4 décembre 1879, fut maintenu jusqu'au 18 janvier 1883, les contrôleurs cette fois n'avaient que la surveillance de l'administration financière, sans aucune action directe. Après l'occupation anglaise, le gouvernement égyptien cédant à l'initiative et à l'influence de la Grande-Bretagne, et contre le gré de la France, supprima le contrôle général en 1883 par décret du 18 janvier, et mit à sa place par décret du 4 février de la même année, un Conseiller financier en investissant de ces fonctions un anglais. La France ne crut pas devoir protester sérieusement contre cette violation formelle d'un engagement international, et elle renonça à toute

prétention à cet égard, à la Conférence de Londres sur les finances égyptiennes.

La préparation de la loi sur la liquidation n'avait guère jusque là avancé. Aussi les puissances se décidèrent-elles en mars 1880 à instituer une *Commission internationale d'enquête*, et par une convention du 31 mars 1880 il fut stipulé que la future loi de liquidation obligerait les cinq grandes puissances. Le même jour un décret conforme du Khédive régla l'institution de cette commission, la France et l'Angleterre eurent le droit de nommer deux membres, et les trois autres puissances un membre chacune. En avril la Commission internationale d'enquête était nommée par le Khédive, et commençait tout de suite ses opérations ; elle élabora un projet devenu *la loi de liquidation*, publiée par le Khédive le 17 juillet 1880. Cette loi est le texte capital, la charte pour ainsi dire, de la Dette publique de l'Egypte, elle oblige les puissances signataires de la convention du 31 mars et celles qui l'ont postérieurement acceptée.

La loi du 17 juillet 1880 posait comme principe qu'avant toute opération on devait étudier les ressources de l'État, déduire le strict nécessaire pour les dépenses publiques, et avec le reste payer les créanciers. Le débiteur, tant le Khédive que les contribuables, devait faire tout sacrifice avant d'en faire subir un aux créanciers. Les pertes qu'on devrait

faire subir aux créanciers seraient réparties équitablement en prenant pour base la loi égyptienne sur la faillite et en distinguant trois classes de créanciers : les créanciers hypothécaires, les créanciers gagistes, et les créanciers ordinaires.

Telles étaient les dispositions de la loi de liquidation ; elle réglait en outre le fonctionnement des établissements internationaux, qui sont encore en vigueur et qui sont chargés de la défense des intérêts des prêteurs et du service de la Dette. Conformément à ces principes, on simplifia l'état de la Dette, au lieu de ce nombre considérable d'emprunts on établit une Dette unifiée et consolidée, sans compter les obligations de la Daïra Sanieh, et les obligations domaniales qui furent conservées comme catégories à part. On fixa le montant des dépenses de l'État et celui de ses ressources, sur cette base on réduisit dans une certaine mesure le capital et les intérêts des anciens emprunts, on délivra des titres nouveaux, on accorda de garanties spéciales et on chargea les établissements internationaux du service de la Dette. Les créanciers hypothécaires et gagistes furent intégralement payés en espèces, quant aux créanciers chirographaires ils reçurent en vertu de l'article 68 de la loi de liquidation, 30 0/0 en espèces et 70 0/0 en obligations de la Dette privilégiée.

Cette réglementation de la nouvelle Dette égyptienne a transformé et précisé les droits des créanciers, leurs différents droits accordés dans cette liquidation, comme le droit de gage sur certains revenus spécialement affectés à leur créance, le privilège sur le montant de la somme annuelle fixée pour le service de la Dette, l'hierarchie établie entre les différentes classes de créanciers, leur droit sur les revenus généraux de l'Égypte en cas d'insuffisance des revenus affectés, en un mot l'exécution fidèle des nouveaux engagements pris envers eux par l'Égypte, ont une sanction effective et pratique, contrairement à ce qu'il y a lieu pour les porteurs de titres d'emprunt d'après le droit commun.

Ces créanciers ont pour tous leurs droits une action devant les tribunaux mixtes contre l'Égypte. Ils la mettent en mouvement par l'intermédiaire des commissaires de la Dette, leurs représentants juridiques, et ils la dirigent contre le Ministre des finances comme représentant de leur débiteur. Ils ont en outre une action en dommages-intérêts contre les actes illicites, soit des fonctionnaires, soit des simples particuliers, qui porteraient atteinte à leurs droits.

Il y a là une innovation sur les règles ordinaires du contrat d'emprunt d'État qui mérite d'être notée. Le droit international coutumier a été modifié sur

ce point par une disposition de *droit international positif*.

Quels sont les organes internationaux, établis pour l'application de ces dispositions ?

Ils sont au nombre de quatre :

1° *La Caisse ou Commission de la Dette publique*. — Nous avons vu qu'elle a été créée par le décret du 2 mai 1876. Elle a été maintenue par le décret du 18 novembre suivant, et transformée par la loi de liquidation en une institution basée sur le droit international. L'article 39 de cette loi a maintenu avec force exécutoire toutes les dispositions précédentes sur la Caisse, dans la mesure de leur compatibilité avec les dispositions de la loi de liquidation. Enfin un décret de 1885 et un autre de 1890 ont étendu sa compétence sur l'emprunt de 1885 et la nouvelle Dette privilégiée de 1890.

La Commission de la Dette se compose de représentants de grandes puissances, de la France, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie, de l'Italie, et depuis 1885, de l'Allemagne et de la Russie. Les représentants désignés par leur gouvernement respectif reçoivent l'investiture par décret du khédive (*Décr.* 2 mai 1876), et sont officiellement des fonctionnaires égyptiens ; il leur est interdit d'accepter aucune autre fonction salariée et permanente en Égypte.

Elle est l'organe international principal de la situation financière de l'Égypte, et indépendant des deux parties intéressées, des créanciers et du débiteur, dont elle est le représentant juridique. Comme on l'a très bien fait remarquer, elle est dans une situation analogue à celle du syndic dans une faillite, en défendant et conciliant les intérêts opposés des deux parties en cause, et en leur servant d'intermédiaire dans les rapports réciproques.

Elle nomme et révoque elle-même ses employés, elle règle ses rapports avec ses correspondants et désigne dans le pays ou à l'étranger les maisons de banque qui feront le service de la Dette. Elle établit son budget qui est soumis à l'approbation du Conseil des ministres, parce que c'est l'Égypte qui supporte les dépenses de la Caisse.

La commission de la Dette a des attributions assez nombreuses. Elle représente les créanciers dans les actions qu'ils intentent par son intermédiaire en justice pour leurs intérêts. Elle a l'administration de la Dette publique. Elle participe à l'administration générale des finances égyptiennes et y exerce son contrôle. Son autorisation est nécessaire au gouvernement pour plusieurs actes : l'émission d'un nouvel emprunt (art. 37 de la loi de liquidation) ; la modification ou la diminution des impôts donnés en gage pour le service de la Dette ; la réception par le

Ministre des finances d'avances au-delà d'un million de livres égyptiennes. Il a été fixé le montant normal du budget de l'Égypte, le gouvernement doit déposer à la caisse l'excédent éventuel des revenus non engagés. Elle doit encaisser aussi les fonds de réserve. Tous les ans la Commission de la Dette doit rendre compte de sa gestion qui est soumise au contrôle des comptes du gouvernement ; elle publie un rapport général. La Commission de la Dette doit rester en fonctions jusqu'à extinction de la Dette consolidée.

2° *Le Conseil supérieur et le Conseil d'administration de la Daïra-Sanieh.* — Il se compose d'un directeur général nommé par le khédivé, d'un Conseil de direction formé par le directeur général un membre anglais et un contrôleur français nommés par le khédivé sur la présentation de leurs gouvernements, d'un Conseil supérieur formé par le Ministre des finances, les commissaires français et anglais de la Commission de la Dette et des membres du Conseil de direction. Cet organe international administre les biens de la Daïra-Sanieh (fortune privée du khédivé et de sa famille) et pourvoit au service des obligations de cette Daïra.

3° *La Commission de l'administration des domaines.* — Elle comprend un français, un anglais et un égyptien tous nommés par le khédivé, les deux premiers sur la présentation de leurs gouvernements.

Elle a l'administration et la gestion des domaines et assure le service de l'emprunt Rothschild contracté en 1878 avec affectation spéciale des biens cédés à l'Etat par la famille du khédivé.

4° *L'Administration internationale franco-anglaise*, chargée de la gestion de certaines exploitations : les chemins de fer, les télégraphes, le port d'Alexandrie, dont les revenus ont été affectés au service des intérêts de la Dette privilégiée. Cette Administration est complémentaire à l'institution de la Commission de la Dette qui a la gestion générale des revenus affectés à la Dette.

Telle est l'organisation de la nouvelle Dette égyptienne, tout ce qui a été dit est le résultat des stipulations intervenues entre l'Egypte et les puissances européennes, aussi rien n'y pourra être modifié sans une nouvelle convention entre les parties intéressées.

Les atteintes portées au droit de mi-souveraineté de l'Egypte, en ce qui concerne l'administration de ses biens, la gestion de ses finances, et le système de ses impôts, l'ont été de la part de presque toutes les puissances européennes au profit des créanciers, leurs sujets. Ce qu'il y a de curieux dans tout ceci, c'est qu'on a fait complètement abstraction des droits de suzeraineté du Sultan sur l'Egypte, et qu'on a pris toutes les mesures nécessaires pour la

liquidation de la dette égyptienne, sans jamais lui demander son avis. Si cette conduite de la part de l'Europe n'a pas une justification en droit, elle a au moins une explication en fait, c'est qu'au moment où l'on prenait ces mesures, la Turquie étant elle-même en banqueroute, ne pouvait rien faire d'elle-même pour le rétablissement financier de son illustre vassal ; on peut dire aussi que les grandes puissances étant depuis longtemps les tutrices de la Turquie ont pu intervenir à sa place et régler la banqueroute égyptienne. D'ailleurs le Sultan n'étant pas déjà absolument maître chez lui ne pouvait pas prétendre l'être davantage en Egypte.

La conséquence générale de la loi de liquidation est que le droit des gens est modifié pour le gouvernement Khédivial par des dispositions positives, et que dorénavant l'Egypte a deux suzerains, la Turquie au point de vue politique, et l'Europe au point de vue financier.

Depuis la loi de liquidation il y eut quelques emprunts égyptiens qui ont ajouté du nouveau dans la situation créée en 1880. Après les événements de 1882 l'Egypte se trouva de nouveau avoir une dette flottante considérable, la responsabilité de cette dette incombait cette fois, en partie aux grandes puissances qui avaient réglé et administré les finances du pays. Le nouvel emprunt qui fut nécessaire

dut se faire sous leur garantie, elles la donnèrent par une convention en date du 15 mars 1885, et l'émission de l'emprunt eut lieu le 30 juillet de la même année.

Quelle est la portée de cette garantie? Il en résulte des obligations considérables, les puissances garantes se soumettent à la juridiction des tribunaux mixtes, et s'exposent à l'action de la Caisse de Dette dont la compétence fut étendue par décret Khédivial sur le service de cet emprunt. Une somme de 315.000 livres sterling doit être annuellement remise à la Caisse par le gouvernement égyptien pour le service de cet emprunt, si le gouvernement ne fournit pas cette somme les puissances garantes sont tenues de l'avancer à sa place, ou lorsqu'elle n'est remise qu'incomplètement par le gouvernement elles doivent la parfaire; elles sont solidaires pour l'exécution de ces obligations sauf répartition ultérieure entre elles.

M. Kaufmann (1) pense que: « Chaque Etat garant peut être solidairement pris à partie d'après
« la teneur de l'obligation par lui contractée. Mais
« c'est d'après le droit de l'Etat en cause, qu'il faut
« décider si celui-ci peut réclamer la discussion du
« débiteur principal et la mise en cause préalable

1. *Revue dr. int.* 1891, p. 303 texte et note. Voy. aussi *Bar. op. cit.*, t. II, p. 409-410.

« de tous les Etats garants ». Cette garantie présente donc un tout autre caractère que la garantie ordinaire donnée par un Etat dans l'emprunt émis par un autre.

En 1888 il fut émis un autre emprunt de 5 millions de livres égyptiennes pour faire face à l'arrangement qui devait intervenir entre le Khédive et sa famille pour le paiement des pensions et l'échange des pensions contre des terres libres ou domaniales. Cet emprunt a été autorisé par le Sultan et par la Caisse de la Dette qui a été chargée de son service par le décret du Khédive en date du 30 avril 1888.

Enfin en 1890 il y a eu conversion de la Dette privilégiée 5 0/0, de la dette domaniale hypothécaire 5 0/0, de la dette Daira Sanieh et de l'emprunt 4 1/2 0/0, en 4 0/0, avec autorisation du Sultan des puissances européennes et de la Caisse de la Dette qui est chargé par décret du 22 mai 1890 du service de la nouvelle dette. On réserve pour une époque ultérieure l'accord des puissances réglant l'emploi possible des économies réalisées par la conversion.

Le décret autorisant l'émission stipule que la nouvelle Dette ne pourra être convertie ou remboursée pendant une période de 15 années expirant le 15 juillet 1904 (1).

1. Voyez sur la question égyptienne : *Histoire financière de*
P.

III. — *Turquie.*

C'est depuis la fin de la guerre de Crimée et pendant une période de vingt ans que la Turquie contracta son énorme Dette publique ; les emprunts se succédaient presque aussi régulièrement que les années, engageant une à une les ressources de l'Empire, et en imposant des charges trop lourdes aux budgets ottomans. Le pays était riche et pourrait faire honneur à ses engagements si la défectuosité légendaire de l'administration turque ne venait exercer, même sur le terrain financier, sa ruineuse influence. Toujours à la recherche d'expédients on inventa en 1875 la capitalisation des intérêts de la Dette ; un décret du 6 octobre décida que les intérêts et l'amortissement de la plupart des emprunts turc, devaient être servis pendant 5 ans moitié en espèces moitié en titres nouveaux, dits *Ramazan* (du nom turc du mois du décret), donnés au pair, et rapportant 5 0/0 d'intérêt. Ce décret ne s'appliqua qu'aux deux premières échéances de 1876, depuis, le service des intérêts et celui de l'amortisse-

l'Egypte. Paris, Guillaumin et Cie, 1878. Kaufmann, une série de remarquables articles dans la *Revue de droit international*, année 1890, p. 556 et s. et année 1891, p. 40 et s. p. 160 et s. p. 268 et s. et p. 382 et s. F. de Martens, *Revue droit intern.* 1882, p. 355 et s. *Livre jaune*, 1893, p. 145 et suiv. et p. 227 et s.

ment ont été complètement suspendus et la banqueroute devint définitive.

Plusieurs tentatives de négociations furent essayées à cette époque mais il n'y a à signaler qu'un seul résultat, c'est le traité du 17 septembre 1877, intervenu entre le gouvernement Impérial et les porteurs de titres, pour le règlement de deux emprunts, celui de 1854 et celui de 1871, tous deux garantis par le tribut d'Egypte et n'ayant pas été atteints par le décret de Ramazan ; en vertu de ce traité, les intérêts 6 0/0 de l'emprunt 1854 furent réduits à 5 0/0 et l'amortissement de 1 0/0 à 1/2 0/0, quant à l'emprunt de 1871 les intérêts furent réduits de 6 0/0 à 4 1/2 0/0 et l'amortissement suspendu jusqu'au paiement complet de l'emprunt 1854. Ce traité est encore aujourd'hui en vigueur, ces deux emprunts n'ont pas été compris dans le règlement général de la banqueroute et le gouvernement ottoman continue à être directement chargé de leur service. Il en a été de même de l'emprunt de 1855 garanti par la France et la Grande Bretagne, son service continue à se faire régulièrement par le gouvernement.

Le règlement de la banqueroute resta en suspens pendant plus de cinq ans ; les événements politiques : déposition du sultan Abdul-Aziz et avènement de Mourad ; déposition de Mourad et avène-

ment du Sultan actuel Abdul-Hamid, conférence de Constantinople, la guerre avec la Russie en 1877-1878 n'ont pas permis à la Turquie de s'occuper de ses finances. La dernière guerre surtout n'était pas pour le rétablissement des finances ottomanes; le traité de San Stefano (19 février 1878) enlevait à la Turquie ses plus riches provinces et lui imposait une indemnité de guerre de 300 millions de roubles à payer à la Russie.

Au Congrès de Berlin, où l'on a révisé le traité de San Stefano, on a obtenu de la Russie que le paiement de l'indemnité de guerre ne porterait aucun préjudice aux intérêts des créanciers de la Turquie. Le protocole n° 18 du Congrès de Berlin recommanda à la Turquie « l'institution à Constantinople d'une
« Commission financière composée d'hommes spéciaux nommés par les gouvernements respectifs,
« et qui seraient chargés d'examiner les réclamations des porteurs de titres de la Dette ottomane
« et de proposer les moyens les plus efficaces pour
« leur donner la satisfaction compatible avec la situation de la Porte. »

Conformément à cette disposition et à l'engagement pris par le gouvernement ottoman dans la note du 3 octobre 1880, une note subséquente du 23 octobre de la même année a invité les porteurs de titres de la Dette à choisir un certain nombre de dé-

légues qui devraient se rendre au plus tôt à Constantinople à l'effet de s'entendre directement avec le gouvernement impérial sur un arrangement équitable et pratique de la Dette publique, ainsi que sur le moyen de reprendre le service des intérêts et de l'amortissement de la Dette. Cinq délégués des porteurs choisis par eux — un représentant les porteurs anglais et néerlandais, un autre les porteurs français, un troisième les porteurs austro-hongrois, un quatrième les porteurs allemands et un dernier les porteurs italiens — se rendirent à Constantinople aux mois d'août et septembre 1881 et formèrent avec cinq représentants du gouvernement une Commission qui après avoir étudié la situation a arrêté les bases du règlement de la banqueroute. Les décisions de cette Commission furent rendues exécutoires par décret du Sultan en date du 8/20 décembre 1881 ; c'est ce décret dit de *Mouharrem* qui a réglé définitivement le banqueroute ottomane et régit encore aujourd'hui le service de la Dette.

Tous les emprunts, sauf les trois dont nous avons parlé plus haut, furent réduits à un taux variant entre 98,50 et 41 0/0, en favorisant les emprunts les plus anciens qui, en raison des garanties primitivement accordées, avaient un droit de priorité. Le capital réduit de chaque emprunt a été majoré en principe de 100/0 en représentation des intérêts des

emprunts et des primes des lots turcs échus et non payés jusqu'à la fin de l'année 1881, ainsi que des titres provisoires dits *Ramazan*, émis pour la moitié des intérêts et des primes conformément au décret du 6 octobre 1875. Ces différents emprunts ont été ensuite réunis en quatre groupes formant les séries A, B, C, D de la Dette convertie, en fixant la répartition d'un intérêt uniforme de 1 0/0 d'abord, avec espérance d'augmentation jusqu'au taux de 4 0/0, et d'un amortissement également uniforme dans sa répartition aux quatre groupes, mais en favorisant pourtant certaines séries suivant un rang de priorité établi par la Commission internationale.

Pour le service de la Dette ainsi convertie le gouvernement ottoman a cédé par les dispositions de l'article 8 de *Mouharrem* d'une manière absolue et irrévocable à partir du 1/13 janvier 1882, et jusqu'à l'extinction complète de la Dette, différentes ressources du Trésor précisées dans les paragraphes du dit article. Ces revenus sont perçus et affectés au service de la Dette par un *Conseil d'administration internationale* établi par l'article XV du décret. Ce conseil se compose de sept membres : un membre représentant les porteurs anglais et néerlandais nommé par le *Council of Foreign Bond-holders* à Londres, à son défaut par le gouverneur de la Banque d'Angleterre, ou à son défaut, par une résolution adoptée

en assemblée publique (*meeting*) des porteurs anglais et néerlandais à Londres ; un membre pour chacun des groupes des porteurs français, allemands et austro-hongrois nommé par les syndicats des établissements financiers de Paris, Berlin et Vienne, ayant adhéré à la communication du gouvernement ottoman du 23 octobre 1880, et s'il y a lieu leur choix est approuvé par une assemblée générale des porteurs dans chacune des capitales ; un membre représentant les porteurs italiens, nommé par la chambre de commerce de Rome constituée en syndicat des chambres de commerce du royaume, et s'il y a lieu son choix est approuvé par une assemblée générale de porteurs italiens à Rome ; un membre représentant les porteurs ottomans nommé par une assemblée générale de ces derniers réunis à Constantinople sur la convocation du préfet de la ville ; et enfin un membre représentant les porteurs des obligations émises par le groupe des banquiers de Galata, nommé par la Banque impériale ottomane, ou à son défaut par une résolution adoptée en assemblée publique des dits porteurs à Constantinople. Aucun de ces sept membres n'a le droit d'être employé au service du gouvernement ottoman.

Les membres du conseil sont nommés pour cinq ans et sont rééligibles, ils touchent, les représen-

tants des porteurs étrangers venant de l'étranger 2,000 livres st., et les représentants des porteurs étrangers ou ottomans résidant en Turquie 1,200 livres st.

Ce Conseil d'administration a l'administration, la perception et l'encaissement directs, pour le compte des porteurs et par le moyen des agents relevant de son autorité, des revenus concédés par le gouvernement. Aucune ingérence de la part du gouvernement n'est permise dans cette administration, sauf son droit d'exercer son contrôle par l'intermédiaire d'un commissaire devant siéger seulement avec voix consultative.

Le Conseil a le droit d'apporter dans le système de perception des taxes, dont il a l'administration, toutes les améliorations et modifications qui peuvent y être introduites sans sortir des limites des lois existantes, et sans imposer de nouvelles charges aux sujets ottomans. Il a également le droit de prendre des arrangements pour exploiter le tabac et le sel par voie de Régie, sauf, quant aux détails à promulguer dans ce but, à s'entendre au préalable avec le gouvernement.

Le Conseil nomme un directeur général de l'administration, qui a sous l'autorité du Conseil la gestion des affaires. Le Conseil nomme et révoque tous les autres employés de l'administration des reve-

nus concédés, qui sont considérés comme fonctionnaires de l'État dans l'exercice de leurs fonctions.

Le Conseil dresse et présente au ministre des finances, deux mois avant le commencement de chaque année budgétaire, un budget indiquant les prévisions du Conseil sur les recettes et les dépenses, ce budget est approuvé par le gouvernement et inséré au budget général de l'Empire.

Le gouvernement n'a le droit d'abolir aucune taxe dont le produit est concédé aux porteurs, sans avoir obtenu l'adhésion de la majorité absolue des membres du Conseil et sans avoir, bien entendu, remplacé les droits abolis par un revenu équivalent.

Toute nouvelle conversion de la Dette doit avoir lieu d'accord entre le Conseil et le gouvernement, et avec le consentement de la majorité des porteurs, conformément aux dispositions de l'article VII du décret.

Toute contestation entre le gouvernement et le Conseil est soumise au jugement de quatre arbitres nommés par les deux parties, les arbitres élisent un sur-arbitre pour les départager le cas échéant, leur décision est sans appel.

L'article XX du décret stipule que dans le cas où le gouvernement casserait ou suspendrait l'arrangement intervenu, les porteurs rentreront dans la plé-

nitude de leurs droits établis par les contrats originaires d'emprunts en tant que leurs titres n'auront pas encore été amortis.

Le règlement de la banqueroute ottomane eut lieu conformément aux règles du droit que nous avons précédemment exposées; quant à l'ingérence étrangère elle présente, dans l'espèce, ce caractère spécial, que, sauf l'impulsion donnée dans ce but par les puissances au Congrès de Berlin, le Sultan n'a renoncé à une part de sa souveraineté qu'entre les mains des représentants des porteurs de titre de la Dette, et au profit de ces derniers, l'ingérence étrangère en Turquie n'a aucun caractère officiel de la part des gouvernements européens.

Les résultats de ces innovations ont été des plus heureux. Sous l'influence de la bonne gestion du Conseil d'administration de la Dette publique, le produit des revenus concédés s'est considérablement accru, ainsi tandis qu'il n'était en 1883 que de 1.952.000 livres turques, il était en 1892 de 2.442.900 livres turques, soit une augmentation de 11.141.160 francs. Si cette progression continue, on espère que dans le courant de cette année on pourra augmenter de 1/4 0/0 l'intérêt de la Dette. En attendant, l'amélioration survenue dans les finances ottomanes a permis d'amortir un grand nombre d'obligations de la Dette; le montant du ca-

pital amorti jusqu'au mois de septembre 1892, s'élevait à 8.547,000 livres turques, soit 194,026,207 francs.

Cette amélioration s'est traduite d'ailleurs par une hausse constante des valeurs ottomanes, ainsi les séries des obligations de la Dette convertie, qui valaient 14 francs en 1886, sont cotées aujourd'hui à la Bourse aux environs de 37 et de 24 francs.

1. Voy. sur la question turque. — Le décret ottoman du 8/20 décembre 1881. — Edmond Théry, un article sur les « finances ottomanes » dans l'*Economiste Européen* du 9 avril 1893, p. 456 et s. — Haupt, *op. cit.*, p. 816. — Courtois, *Manuel des fonds publics*, p. 103-112.

CHAPITRE IV

THÉORIES DIVERSES

Plusieurs systèmes ont été proposés pour remédier au défaut de sanction effective et directe du contrat d'emprunt, on peut les distinguer en deux catégories, solutions internationales et solutions de droit interne.

Dans le premier ordre d'idées, M. Jean Garié, président de l'Union des porteurs français de rentes portugaises, avait émis au congrès international de la paix et de l'arbitrage réuni à Berne en 1892, au nom des porteurs, l'idée d'appliquer l'arbitrage international aux dettes extérieures des États. Cette idée avait été émise, en forme de vœu, par plusieurs conseils généraux de France, lors de la loi portugaise sur la banqueroute du Portugal. Les questions financières, disait M. Garié, excitent beaucoup moins les susceptibilités des peuples, que les questions de nationalité et de délimitation de frontières, soumises néanmoins à l'arbitrage, par conséquent, ici, l'arbitrage est beaucoup plus facile. Ensuite, l'emprunt d'État extérieur est un véritable contrat interna-

tional par conséquent il tombe sous la compétence de l'arbitrage. Il faisait en outre remarquer que lorsqu'il s'agit de mauvais traitements ou de préjudices directs causés à l'un de leurs nationaux, les chancelleries européennes demandent réparation avec la plus vive énergie et obtiennent en général satisfaction. Mais lorsqu'il s'agit comme pour la Dette portugaise d'un nombre considérable, d'une collectivité de nationaux, l'action diplomatique s'exerce mollement, souvent sans résultat. « Défense des intérêts particuliers, abandon des intérêts collectifs » telle est, ajoutait-il, la tradition suivie par les chancelleries. Le Congrès international de Berne a pris la question en considération, et voté le renvoi du mémoire à la commission spéciale d'arbitrage.

A notre avis, ces observations ne sont et ne peuvent pas être fondées en droit, ce sont là des arguments pour défendre une cause, celle des porteurs français de titres portugais, qui, quoique légitime et équitable, n'a pas juridiquement de défense possible. Quel que soit l'avenir large qu'on espère pour l'arbitrage, et que nous souhaitons nous-même, nous ne pouvons pas l'admettre sur ce sujet. On doit reconnaître que l'étendue d'application de ce moyen pacifique de trancher les litiges internationaux, a été beaucoup élargie depuis quelques années, dernièrement encore dans l'affaire des pêcheries de

9 Behring, on ne s'est pas contenté seulement de trancher un litige, mais on s'est permis d'édicter des dispositions préventives pour l'avenir. S'il est vrai que le contrat d'emprunt est un contrat international, il n'est pas dit par là, que l'arbitrage s'y applique nécessairement. Le litige, en cas d'inexécution ou de violation du contrat, n'existe pas entre deux États, mais entre un gouvernement et les sujets de plusieurs autres. Le caractère même du contrat, d'autre part, que nous avons déjà exposé, empêche l'emploi de ce moyen de solution, le caractère de confiance de l'affaire, ne permet pas l'intervention quelconque d'un tiers. Nous comprenons l'arbitrage pour un conflit entre États, soit que le préjudice ait été causé à un État, soit même, qu'il l'ait été à ses sujets, les arbitres auront pour mission de dire si un traité ou une obligation résultant des règles du droit international ont été violés, ils auront à fixer le montant du préjudice et de l'indemnité à payer. Mais ici, il s'agit de toute autre chose. Le préjudice résulte d'une convention intervenue entre un État et les nationaux d'autres États, qui l'ont acceptée à leurs risques et périls, les arbitres pourraient bien constater que l'État emprunteur est en banqueroute, ne fait pas honneur à signature, ne remplit pas ses engagements, mais ils ne pourraient pas fixer une indemnité, détermi-

ner une réparation ; il n'y a pas de conflit à trancher. Ils n'auraient pas à reconnaître la banqueroute, puisque l'État emprunteur la déclare lui-même ou la rend évidente par le non-paiement des coupons de sa Dette, il n'auraient pas à constater non plus que les créanciers doivent être payés, puisque le débiteur dit ne pas avoir les capitaux nécessaires pour le faire. Ce qu'il y a à faire, c'est organiser une liquidation de la Dette, comme en matière de faillite de commerçant ; or, les principes du droit des gens s'y opposent, organiser un contrôle financier, enlever la gestion des mains des nationaux de l'État banqueroutier pour la confier aux délégués des créanciers étrangers, ce serait une violation ouverte des principes de souveraine indépendance, et respect réciproque des États. Voilà pourquoi nous n'admettons pas l'arbitrage, et pourquoi aussi les Chancelleries n'interviennent pas en la matière ; ce n'est pas un parti pris de leur part, mais une conduite conforme aux règles du droit.

Au Congrès de l'Association pour la Réforme du droit des gens tenu à la Haye en 1875, M. Henri Becker avait lu un mémoire dont la conclusion était la nomination de *Commissions mixtes de liquidation*, aux États qui ne payent pas leurs emprunts. Cette proposition comporte la même réfutation avec celle de M. Jean Garié ; il est évident, qu'avec les princi-

pes de droit actuellement admis, la proposition en question ne serait guère fondée ; on pourrait lui donner, il est vrai, la forme d'une disposition positive de droit international, stipulée dans un traité entre un ou plusieurs États, et alors elle obligerait les parties contractantes et elles seules ; mais on ne voit pas trop facilement quel État abdiquerait de la sorte dans un traité international ses droits souverains.

Sur le terrain du droit interne, on a pensé qu'on pourrait peut-être édicter des dispositions législatives protectrices des capitaux privés engagés dans les emprunts d'États étrangers ; on a proposé d'abord qu'une loi interne, modifiant la jurisprudence internationale sur l'incompétence des tribunaux à l'égard des États étrangers, attribue compétence à ses tribunaux pour juger les différends entre porteurs de titres et l'État emprunteur. Nous ne voulons pas insister encore une fois, ni sur l'inutilité de cette attribution de compétence, puisqu'il nous semble qu'il a été démontré que les tribunaux seraient-ils compétents, qu'ils ne pourraient prendre contre les États étrangers que des condamnations morales, ni sur le non fondement de la mesure qui méconnaîtrait le caractère du contrat qu'on veut soumettre à l'appréciation des juges nationaux. Nous disons seulement, que s'il est vrai, comme nous le

croions, que la jurisprudence internationale actuelle est inspirée des principes inviolables du droit des gens, nous pensons qu'une loi interne, quelle que soit sa force sur le territoire de l'Etat qui la prendrait, ne pourrait pas être édictée en violation de ces mêmes principes du droit, nous ne croyons pas en un mot, qu'il soit possible d'admettre qu'une loi interne puisse déroger aux règles du droit des gens.

M. Henri Becker s'est amusé à formuler les réformes qui devaient être opérées par le législateur français sur cette matière, et dans ses ouvrages (1) il a donné le texte d'un projet de décret, et celui d'un projet de loi; ces réformes se résument en ceci : tout Etat qui ferait une émission d'emprunt en France serait tenu, pour la validité de son opération, de déposer une déclaration par laquelle il renoncerait pour l'exécution de son emprunt à tout privilège basé sur les principes de l'exterritorialité et de l'indépendance des Etats, et se soumettrait à toutes les conséquences des lois et de la juridiction françaises. Sur le montant de la souscription de l'emprunt il serait prélevé une somme suffisante pour assurer, pendant cinq années, le services des intérêts et des remboursements à faire par cet Etat; la somme serait déposée à la Caisse des dépôts et consignations,

1. Voy. Becker. *Emprunts étrangers*, p. 35 et *Etude de droit intern.* p. 20 et suiv.

et employée en rentes françaises ; ce dépôt devrait être renouvelé pour une autre période de cinq ans, dans le courant du 2^e semestre de la cinquième année, sous peine d'exclusion des titres de cet emprunt de la négociation de la Bourse. Les infractions à ces dispositions entraîneraient contre le banquier ou l'intermédiaire de l'emprunt une amende de 1000 francs, sans préjudice des dommages-intérêts que pourraient réclamer les tiers. La rédaction de la cote officielle de la Bourse passerait entre les mains de l'administration du Ministère des Finances, qui serait en outre chargée de faire le classement des emprunts d'Etat en deux catégories, dans la première figureraient les valeurs d'Etat ayant satisfait aux conditions précédentes, dans la deuxième celles qui n'y auraient pas satisfait.

Le législateur qui prendrait de mesures pareilles, ferait assumer au gouvernement du pays une responsabilité énorme, car celui-ci aurait à répondre de toutes les opérations financières de ses sujets ; il n'est pas besoin d'insister davantage pour saisir les inconvénients de cette politique ; d'un autre côté, l'existence d'une loi analogue aurait pour principal effet d'éloigner des marchés nationaux les valeurs d'Etats étrangers, qui ne voudraient certainement pas abdiquer leurs prérogatives, ce qui serait contraire au principe de la liberté des transactions.

Cette question de la protection à accorder aux capitaux privés engagés dans les emprunts d'Etats étrangers a été portée devant les Parlements anglais et français.

Le 13 février 1875, sir Henry James présenta au Parlement anglais une motion tendant à ce qu'on nommât une commission pour faire une enquête sur les circonstances qui avaient accompagné l'émission de certains emprunts étrangers en Angleterre, et sur les causes qui avaient amené la perte du capital ou la suspension du paiement des intérêts de ces emprunts. Il cita spécialement le Honduras, Costa-Rica, Saint-Domingue et le Paraguay, racontant les combinaisons frauduleuses à l'aide desquelles avaient été obtenues les souscriptions à des emprunts dont ces Etats n'avaient reçu qu'une faible partie, les intermédiaires s'étant approprié le reste. Le Honduras qui a un revenu de 100,000 liv. st. avait emprunté 4,800,000 liv. st. Le gouvernement ne s'opposa point à l'enquête qui fut votée bien qu'aucune mesure législative n'eût été indiquée comme devant en être la suite. Le rapporteur de la commission, M. Lawe, présenta son rapport pendant la session de 1876. La commission avait mis au jour les fraudes grossières qui avaient présidé à l'émission de certains emprunts d'Etat, fraudes dont le public anglais n'a pas été la seule victime. Mais elle s'est

contentée de ce travail purement critique, en présence de la difficulté d'indiquer et d'appliquer des mesures législatives qui fussent de nature à prévenir de pareils abus, la commission a reculé et son travail se termine par une sorte d'aveu d'impuissance du pouvoir législatif qui s'en remet, pour prévenir les faits de ce genre, au développement progressif des mœurs publiques et à la publicité de la presse (1).

L'année suivante, le 20 mars 1877, sir Henry James a présenté à la Chambre des Communes une motion relative à des modifications à apporter aux règlements du *Stock-Exchange* de Londres, une commission d'enquête fut nommée pour étudier la question, et proposa les mesures à prendre. Elle a constaté que l'organisation de la Bourse n'offrait pas de garanties sérieuses aux souscripteurs d'emprunts d'Etats étrangers, contre les abus qui avaient lieu relativement à ces emprunts, mais elle a échoué dans l'intention de modifier cette organisation, devant l'opposition des membres de la Bourse qui voulaient se soustraire à toute mesure législative à leur égard et conserver leur *self-government*. Le rapport de la commission d'enquête terminait ainsi : « En con-

1. V. *Annuaire de Législation étrangère*, 1876, p. 13, et 1877, p. 8.

« d'exprimer la conviction que la meilleure garantie contre le retour du mal que nous avons signalé, se trouve moins dans l'action du législateur que dans les lumières du public ». Aucune loi ne fut proposée, on proposa seulement certaines mesures de prudence pour l'application desquelles on se remit à la vigilance du comité directeur de la Bourse (1).

Devant la Chambre des députés de France, le débat fut porté par M. Pascal Duprat, qui demanda, le 23 janvier 1877, la nomination d'une commission d'enquête sur les emprunts d'Etats étrangers. M. Edouard Lockroy a combattu ce projet tout en admettant l'enquête, parce que ce projet n'indiquait pas les mesures précises qu'on allait prendre et parce qu'il était d'avis qu'une loi de cet ordre serait inutile et dangereuse, il a invoqué l'exemple de l'Angleterre où le projet échoua. M. Dréa a répondu que l'ordonnance de 1828 ne suffisait pas et que l'article 14 du Code civil n'était pas en cause, car les mesures qu'on voudrait prendre, ce ne serait pas contre les étrangers couverts par des impunités diplomatiques, mais contre les banquiers intermédiaires « qui s'unissent pour tromper le public et faire passer dans leur caisse l'épargne du pauvre... »

1. V. *Annuaire de Législation étrangère*, 1878, p. 67 ; 1879, p. 99 et s.

Si le projet a échoué en Angleterre, c'est qu'on s'est heurté contre l'organisme du *Stock-Exchange* qui, comme toute autre institution anglaise, est maître de son règlement. Il s'agit donc de frapper « les banquiers français ou autres qui, à l'aide de manœuvres frauduleuses, palpent l'argent le plus clair des bénéfices de ces opérations d'emprunt. » L'enquête anglaise montra que sur 90 millions de l'emprunt du Honduras, l'Etat n'en a touché que 17, le reste a été absorbé en grande partie par les banquiers intermédiaires. La Chambre adopta le projet de résolution suivant : « Il sera nommé dans les bureaux
« une commission de 22 membres, chargée de faire
« une enquête sur les emprunts d'Etats étrangers
« négociés en France depuis le commencement de
« l'empire, sur les pertes que ces emprunts ont fait
« subir aux capitaux français, et sur les mesures
« qui pourraient être prises pour sauvegarder l'é-
« pargne nationale, sans porter atteinte à la liberté
« du marché » (1). Cette commission n'a pu arriver au bout de ses travaux et proposer une loi, parce que les événements politiques qui suivirent sa nomination l'ont empêchée de procéder à ses investigations. Une loi pour la répression des fraudes commises par les banquiers intermédiaires dans l'é-

1. V. *Journal officiel*, 24 janvier 1877, p. 521 et s.

mission des emprunts d'Etats étrangers, nous paraît inutile, l'article 403 du Code pénal, punissant l'escroquerie, est assez large pour comprendre dans ses dispositions les manœuvres frauduleuses des intermédiaires. Dans le cas où leur culpabilité serait reconnue par les tribunaux, ils devraient être condamnés aux peines du délit d'escroquerie, et tenus de répondre à l'action en dommages-intérêts des souscripteurs.

CONCLUSION

Si nous repoussons les sanctions proposées ou pratiquées que nous venons de passer en revue dans notre dernière partie quelle est donc la véritable sanction du contrat d'emprunt ?

Pour nous le contrat ne saurait avoir une autre sanction que le *discrédit* et le *déshonneur* de l'Etat qui ne remplit pas ses engagements. Au point de vue moral, cette sanction est énorme ; l'Etat qui n'exécute pas ces emprunts encourt la réprobation de l'opinion publique universelle, porte atteinte à son honneur, et rend sombre une page de son histoire ; il n'y a pas lieu de s'en étonner et il ne faut pas croire que cette déchéance morale ne soit qu'un vain mot, la plupart des engagements internationaux, les rapports des Etats entre eux, les traités et les conventions, et toutes les règles du droit des gens, ne reposent que sur cette base, car on ne peut pas considérer la guerre et les solutions par la force, comme la sanction du droit international ; c'est que ce sentiment de l'honneur de la corporation organisée, qu'on appelle l'Etat, est heureusement encore

de nos jours, vivace, si ce n'est chez les hommes quelconques qui peuvent former le Gouvernement des pays, du moins chez les nations ; et le Gouvernement qui porterait atteinte à ce sentiment, par la légèreté ou l'injustice de ses actes, compromettrait la tranquillité de son pays et aurait à compter avec la nation qu'il dirige.

Même au point de vue pratique, cette sanction est suffisante ; une banqueroute d'Etat, à moins d'être honnêtement et loyalement réglée entre les parties intéressées, compromet l'avenir du pays. Le crédit disparaît, non seulement pour l'Etat, mais même pour les établissements présents ou futurs fonctionnant dans le pays ; la situation économique de cet État est tellement compromise par sa banqueroute financière, que l'industrie, le commerce et l'agriculture se trouvent du coup atteints, les capitaux iront chercher ailleurs un placement sûr et fructueux et laisseront ce pays dans la déroute, privé des nouveaux progrès et de la civilisation ; n'est-ce pas là la peinture exacte de la situation dans la plupart des Républiques de l'Amérique du centre et du sud et au Portugal, dans tous ces pays où les emprunts restèrent inexécutés, où la banqueroute n'a pas été liquidée ou elle a été réglée par voie arbitraire et unilatérale ? L'industrie y est éteinte, le commerce médiocre, et l'agriculture gravement

atteinte ; l'or et l'argent ont disparu, ou à peu près, de la circulation monétaire, leur prime est énorme, et le papier-monnaie n'a que la valeur des assignats de la Révolution française ; en Amérique enfin, l'état de siège, la révolution ou la guerre civile, sont établis à perpétuelle demeure.

Cette situation, nous dira-t-on, existait dans ces pays, avant la banqueroute de l'Etat et elle est due à d'autres causes économiques et sociales ; cela est vrai pour la plupart des pays américains, mais qui niera que cette situation malheureuse a été encore accentuée par la banqueroute de l'Etat et a été rendue par là incurable et irrémédiable ? Comment rendre au commerce et à l'industrie leur force et leur développement, comment lever le cours forcé, cause d'un malaise économique considérable, sans capitaux ? et où les trouvera-t-on puisque le crédit tant du Gouvernement que de la nation a disparu ? On a dit : il est vrai que la crainte de compromettre le crédit national est la seule considération qui puisse engager un Etat tombé en déconfiture à respecter les droits de ses créanciers, mais le jour où cet Etat voit que le crédit lui est définitivement refusé chez tous les banquiers et sur toutes les places, il n'a plus de raison de ne pas faire banqueroute à tous ses créanciers indistinctement privilégiés ou

non (1). Ce raisonnement n'est pas exact, si cet Etat fait comme on dit qu'il peut faire, il perd son crédit pour toujours, tandis qu'en procédant à un règlement honnête de sa banqueroute, d'accord avec ses créanciers et en respectant les droits de ceux-ci dans la mesure de ses forces et ressources, il peut retrouver les capitaux qui lui sont nécessaires pour parer aux besoins de la situation économique du pays, et par là se rétablir.

Discrédit et déshonneur, avec les conséquences économiques qu'ils entraînent, sont à nos yeux, une sanction suffisante et considérable, et en tous cas préférable à toute autre sanction édictée par une convention ou une loi, puisqu'elle est le résultat des règles économiques sur et par lesquelles vit et se meut la société humaine, et qui produisent leurs effets toutes seules sans réclamer l'intervention des tribunaux et de la force.

(1) Voy. *Journal des Débats*, Dimanche soir 17 décembre 1893, p. 4.

BIBLIOGRAPHIE

ALGLAVE et RENAULT. — La personnalité de l'État en matière d'emprunt. Le gouvernement portugais. Emprunt 1832. Libr. Moderne, 1880.

Annuaire de Législation étrangère, 1876, p. 13, 1877, p. 8, 1878, p. 8, 1879, p. 99 et s.

Archives Diplomatiques.

BAR (VON). — Theorie und Praxis des internationalen privatrechts, Hanovre, 1889.

BAR (VON). — Un article dans le *Journal Clunet*, 1885, p. 645.

BECKER (Henri). — Emprunts d'États étrangers, Paris, 1874. Emprunt D. Miguel, 1832.

BECKER (Henri). — Emprunts étrangers. Etude de droit international, Paris, 1880.

Belgique judiciaire, recueil de jurisprudence belge.

BERTAUD. — Questions pratiques et doctrinaires.

BLUNTSCHLI. — Droit international codifié, traduction Lardéy, 1876.

Boersen Handbuch, Berlin, 1892.

BONJEAN. — Rapport au Sénat, 2 juillet 1862 dans Becker. Emp. dom Miguel, p. 243.

BUCHÈRE. — Traité des valeurs mobilières et effets publics.

- BUCHÈRE. — Un article dans le *J. Clunet*, 1881, p. 26 ets.
Bulletin financier.
- CALVO. — Droit international.
- CHAVEGRIN (Ernest). — Note dans le *J. du Palais*, 1886,
p. 876.
- CHAUVEAU ET FAUSTIN-HÉLIE. — Théorie du Code pénal,
5^e édit.
- CLERCQ (de). — Recueil de traités.
- Compass Finanziellen Jahrbuch fuer Oesterreich-Ungarn,
Wien, 1892.
- COURTOIS. — Manuel des fonds publics, Paris, 1878.
- CUVELLIER. — Un article dans la *Revue de dr. intern.*,
1888, p. 109 et s.
- DALLOZ (D.). — Recueil de jurisprudence française.
- Décret ottoman du 8/20 décembre 1881.
- DEMANGEAT SUR FÉLIX.
- DEMANGEAT. — Un article dans la *Revue pratique*, 1856,
1, p. 394.
- DEVILLENEUVE. — Note dans Sirey, 1849, 1, 81.
- Dictionnaire d'Economie politique de Léon Say.
- DIETZ. — Un article dans le *Journal des Débats*, 8 juillet 1891.
- DIGESTÉ.
- DUVERGIER. — Collection de lois et décrets.
- Emprunt royal de Portugal (1832) publié par la Comm.
Syndic des porteurs.
- Finances Portugaises. Emprunts 1832-1877. Brochure
in-8°, lib. A. Segulier.

FIGE. — Un article dans la *France judiciaire*, 1883-4, 1, p. 122-141.

FOLLEVILLE (DE). — Traité de la possession des meub. et des tit. au porteur, 2^e édit.

FUNCK-BRENTANO ET SOREL. — Précis de droit des gens.

GABBA. — Une série d'articles dans le *J. Clunet*, 1888, p. 180 et s., 1889, p. 538 et s., 1890, p. 27 et s.

Gazette des Tribunaux.

GIANZANA. — Lo straniero nel diritto civile italiano.

GROTIUS. — Droit de la guerre et de la paix, trad. franç. Pradier-Fodéré, 1867.

Guide des Capitalistes et des Rentiers, Paris, 1877.

HAUSMEISTER (Max). — « Dette portugaise », Stuttgart, 1892.

HAUPT (Ottomar). — Arbitrages et Parités, 8^e édit., Paris, 1894.

Histoire financière de l'Egypte depuis Saïd-Pacha, Paris, 1878.

HOLTZENDORFF. — Un article dans *J. Clunet*, 1876, p. 431.

HAUFMANN. — Une série d'articles sur la question égyptienne dans la *Revue de droit intern.*, 1890, p. 556 et s., 1891, p. 48 et s., p. 268 et s., p. 382 et s.

JOBIT (Maurice). — Régime fiscal des valeurs étrangères en France, Poitiers, 1893.

JOURNAL CLUNET ou Journal du droit international privé.

Journal « Officiel », « le Droit », « des Débats », « le Temps », « du Palais », « Parlement », « Financier des Communes », « Times ».

JOZON. — Un article dans la *Revue de droit intern.*, 1869, p. 273.

LAURENT. — Droit civil international.

LEROY-BEAULIEU (Paul). — Un article dans l'*Economiste français*, 26 sept. 1891.

Livre jaune. Ministère des Affaires étrangères. Affaire d'Égypte, 1893.

LYON-CAEN ET RENAULT. — Précis de droit commercial.

MARTENS (F. de). — Un article dans la *Revue de dr. int.*, 1882, p. 353 et s.

Monde Économique.

Moniteur.

PHILLIMORE. — Commentaire de droit international.

PINHEIRO-FERREIRA. — Notes sur Vattel.

PISANELLI. — Commentario di procedura civile degli stati sardi.

PRADIER-FODÉRÉ. — Droit international, 1885.

— Un article dans la « *France judiciaire* », 7 janvier 1868.

Rapport au Président de la République sur la situation de la Tunisie en 1892, publié par le Ministère des Aff. étrang., 1893.

RENAULT. — Une note, S., 1877, 2, 25.

Revue économique et financière.

Revue pratique de droit international.

ROBINET DE CLÉRY. — Un article dans *J. Clunet*, 1881, p. 42-6.

ROLIN-JACQUEMYS. — Dans la *Revue de dr. intern.*, 1875, p. 146 et 714.

ROYER (Charles). — Une note, D., 67, 2, 49.

Rules and Regulations of thie Stock-Exchange, London, 1890.

SARIPOLOS. — Τὰ τῶν ἐθνῶν ἐν εἰρήνῃ καὶ ἐν πολέμῳ νόμιμα, Athènes, 1860.

SIREY (S.). — Recueil de jurisprudence française.

SPRÉE. — Article dans *J. Chunet*, 1876, p. 329,

STORY. — Conflit of Laws.

THÉRY (Edmond). — Un article dans l' « *Economiste européen* », 9 avril 1893.

VATTEL. — Droit des gens.

VERGE (Charles). — Pétition au Sénat français, *Revue de dr. intern.*, 1869, p. 283.

VILLEY (Edmond). — Note, S., 1876, 1, 433, et un article dans « *la Loi* », 2 juin 1893.

WEISS. — Traité élémentaire de droit international privé.

WHEATON. — Eléments de droit international, 1858.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
HISTORIQUE	5
I ^{re} Partie: L'EMPRUNT D'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME CONTRAT.	
Chapitre I ^{er} . — DÉFINITION DU CONTRAT. . .	11
Chapitre II. — NATURE ET CARACTÈRE DU CONTRAT	15
Eléments, 15. — Risques courus, 18. — Loi qui régit le contrat, 20. — Les emprunts en temps de guerre, 22. — I Devoirs des neutres, 22 — II. Contrebande de guerre, 30.	
Chapitre III. — FORMATION DU CONTRAT . .	35
Formes d'emprunt, 35. — I. Lois réglant le marché financier, 39. — France, 40. — Angleterre, 45. — Allemagne, 47. — Au- triche-Hongrie, 49. — Russie, 50. — II. Im- pôts frappant les titres des emprunts d'États étrangers, 51. — France, 52. — An- gleterre, 63. — Allemagne, 64. — Autri- che, 67. — Russie, 68.	
Chapitre IV. — DES CLAUSES ILLICITES ET CON- TRAIRES A L'ORDRE PUBLIC QU'ON RENCON- TRE DANS LE CONTRAT D'EMPRUNT . . .	69
I. Clause d'intérêts, 70. — II. Valeurs à lots, 75. — Primes de remboursement, 81.	
Chapitre V. — DES SURETÉS QUI ACCOMPA- GNENT LE CONTRAT.	85
Garanties en général, 85. — Sûretés données par l'État emprunteur, 87. — Hypothèque, 88. — Gage, 89. — Affectations de reve- P.	19

nus, 91. — Sûretés données par un tiers, 96.	
Chapitre VI. — DE L'ÉTENDUE DES DROITS DES CRÉANCIERS ET DES OBLIGATIONS DU DÉ- BITEUR	101
Droit des créanciers, 101. — Obligations du débiteur, 102. — Perte ou vol des titres de l'emprunt, droit des créanciers, loi appli- cable, 103. — Changement de constitution ou de Gouvernement, 106. — Incorporation d'États, démembrements et annexions de territoire. leurs conséquences sur les em- prunts, 108. — Rôle et responsabilité des intermédiaires, 114. — Affaire des emprunts péruviens, 121. — Affaire des emprunts du Honduras, 125.	
II ^e Partie: DE LA CAPACITÉ POUR ÉMETTRE UN EM- PRUNT D'ÉTAT.	
Chapitre I ^{er} . — DES GOUVERNEMENTS RÉGU- LIERS.	129
I. États mi-souverains. Bulgarie, 130. — E- gypte, 131. — II. États protégés, Tunisie, 132.	
Chapitre II. — DES GOUVERNEMENTS DE FAIT ET DES GOUVERNEMENTS PROVISOIRES. . .	135
De la capacité générale des Gouvernements de fait, 135. — Affaire des navires chi- liens, 136. — Emprunts émis en temps de guerre civile, 140. — Emprunt Dom Mi- guel, 144.	
III ^e Partie: DE L'EXÉCUTION ET DE L'INEXÉCUTION DU CONTRAT.	
Chapitre I ^{er} . — DANS QUELS CAS ON PEUT DIRE QU'IL Y A INEXÉCUTION	161
1. Capitalisation des paiements. 163. — 2. Conversion d'emprunt, 166. — 3. Consé- quences de la clause d'affectation de reve- nus. 170. — 4. Emission d'emprunt privi- légié, 171. — 5. Impôts ou retenues dégui- sées, 173. — Paiements en or, 174.	

Chapitre II. — DE LA BANQUEROUTE ET DE SON RÈGLEMENT	176
Règles générales et théoriques, 177. — I. Es- pagne, 180. — II. Portugal, 184. — III. Ar- gentine, 193. — IV. Grèce, 195.	
4V ^e Partie : DE LA SANCTION DU CONTRAT.	
Chapitre I ^{er} . — DE LA COMPÉTENCE ET DE L'IN- COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX	204
Tribunaux étrangers, 204. — Tribunaux nationaux, 215.	
Chapitre II. — DE L'INTERVENTION DIPLOMA- TIQUE	217
Règles générales, 217. — Controverse, 219. Non intervention, 221. — Pratique, 223. Tempéraments, 224.	
Chapitre III. — DE L'INGÉRENCE ÉTRANGÈRE .	228
La question en droit, 228. — Exemples pra- tiques, 229. — I. Tunisie, 230. — II. Egyp- te, 239. — III. Turquie, 258.	
Chapitre IV. — THÉORIES DIVERSES	268
Solutions internationales, 268. — Solutions de droit interne, 272. — La question de- vant le Parlement anglais, 275. — Devant la Chambre des députés de France, 277.	
CONCLUSION	280
Sanction, déshonneur, 280. — Discrédit, 281.	
BIBLIOGRAPHIE	284

